



А. И. Бутовецкий, Е. Л. Ковалева

О ВЕДЕНИИ ГРАЖДАНАМИ САДОВОДСТВА И ОГОРОДНИЧЕСТВА

КОММЕНТАРИЙ К НОВОМУ ЗАКОНУ

СОЗДАНИЕ ТОВАРИЩЕСТВА · ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЧЛЕНА ТОВАРИЩЕСТВА · КОМПЕТЕНЦИЯ ОБЩЕГО СОБРАНИЯ ЧЛЕНОВ ТОВАРИЩЕСТВА
ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ИМУЩЕСТВО ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ · ФОРМЫ И ПОРЯДОК ПОДДЕРЖКИ ВЕДЕНИЯ САДОВОДСТВА И ОГОРОДНИЧЕСТВА
РЕОРГАНИЗАЦИЯ И ЛИКВИДАЦИЯ ТОВАРИЩЕСТВА



ПРОСПЕКТ

А. И. Бутовецкий, Е. Л. Ковалева

**О ВЕДЕНИИ ГРАЖДАНАМИ САДОВОДСТВА И
ОГОРОДНИЧЕСТВА**

Комментарий к новому закону



ebooks@prospekt.org

Информация о книге

УДК 349.4(470+571)(094.5.072)

ББК 67.404(2Рос)-3

Б93

Авторы:

Бутовецкий А. И., кандидат юридических наук;

Ковалева Е. Л., кандидат юридических наук.

Настоящий комментарий посвящен Федеральному закону от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», положения которого затрагивают значительную часть населения Российской Федерации.

В комментарии рассматриваются особенности нового правового регулирования в сфере ведения гражданами садоводства и огородничества, проводится сравнительно-правовой анализ данного закона и ранее действовавших положений Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». Комментарий подготовлен с учетом ранее сформировавшейся в рамках отношений по ведению садоводства и огородничества правоприменительной и судебной практики.

Законодательство приведено по состоянию на сентябрь 2017 г.

Комментарий рассчитан не только на участников садоводческого и огороднического сообщества нашей страны, но и на

представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, специалистов в области права, практикующих юристов и любых иных читателей, небезразличных к рассматриваемым проблемам и интересующихся ими.

УДК 349.4(470+571)(094.5.072)

ББК 67.404(2Рос)-3

© Бутовецкий А. И., Ковалева Е. Л., 2017

© ООО «Перспект», 2018

Предисловие

Настоящий комментарий выходит в свет в период подготовки граждан нашей страны к тому, чтобы с 1 января 2019 г. начать вести садоводство и огородничество по новым правилам, предусмотренным Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также — Закон № 217-ФЗ). Он был подготовлен в соответствии с указанием Президента Российской Федерации от 14 апреля 2014 г. № Пр-840, согласно которому Правительству Российской Федерации было поручено подготовить изменения в законодательство Российской Федерации, на комплексной и системной основе регулирующие все отношения, касающиеся юридических лиц и граждан в области садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Результаты его обсуждения в федеральных органах исполнительной власти, Государственной Думе, Совете Федерации, Общественной палате Российской Федерации и на других площадках показали, что равнодушных к этой теме практически нет. Кроме того, процесс подготовки и принятия закона лишний раз подчеркнул многоаспектность такого явления, как садоводство и огородничество, а также огромную социальную и экономическую роль этого явления в жизни населения России.

Новый закон приходит на смену Федеральному закону от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее — Закон № 66-ФЗ), который действовал более 20 лет и зачастую подвергался серьезной критике¹. Негативное мнение относительно Закона № 66-ФЗ было высказано в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, подготовленной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее — Концепция развития гражданского законодательства), где было отмечено, что данный закон отличается низким юридико-техническим уровнем и неэффективен в своем практическом

применении.

Действительно, с одной стороны, Закон № 66-ФЗ не решал значительную часть особо значимых для садоводов, огородников и дачников вопросов. Сюда можно отнести проблемы, возникающие при приведении уставов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в соответствие с новыми положениями ГК РФ², внутрикорпоративные конфликты, земельные споры, сложные взаимоотношения между объединениями и лицами, ведущими садоводство, огородничество и дачное хозяйство в индивидуальном порядке³, отсутствие прозрачного порядка установления размеров взносов, недостаток государственной и муниципальной поддержки⁴, не решенный на законодательном уровне вопрос о регистрации граждан по месту жительства в жилых строениях, расположенных на садовых земельных участках⁵, постоянно увеличивающуюся налоговую нагрузку в связи с ростом имущественных налогов для садоводов, огородников и дачников⁶.

В такой обстановке виделось далеко не случайным и обращение на данную проблематику внимания Верховного Суда Российской Федерации (далее — ВС РФ). В частности, в Обзоре судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010–2013 гг., утвержденном Президиумом ВС РФ 2 июля 2014 г. (далее — Обзор судебной практики ВС РФ), ВС РФ были высказаны правовые позиции по наиболее чувствительным вопросам по спорам в данной сфере. При этом необходимо отметить, что к теме спорных правоотношений в данной сфере даже в советский период бурного развития садоводства высшие судебные инстанции обращались нечасто⁷.

С другой стороны, стоит заметить, что сам Закон № 66-ФЗ разрабатывался в достаточно сложный для развития отечественного законодательства период, когда базовые положения гражданского законодательства, в том числе о некоммерческих организациях и их

членах, находились в стадии становления, а важнейшие нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в различных сферах, отсутствовали. В частности, позднее Закона № 66-ФЗ были приняты Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; начинало развитие правовое регулирование в сфере кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на объекты недвижимости.

В связи с этим с течением времени Закон № 66-ФЗ стал характеризоваться профессиональным сообществом и самими садоводами как устаревший и не отвечающий интересам граждан и их некоммерческих объединений. С другой стороны, он представлял собой научный интерес, поскольку стал предметом многочисленных трудов специалистов⁸, и именно данный закон раскрыл все реальные теоретические и практические проблемы садоводов, что указало на необходимость детального изучения специфики правоотношений с их участием, существенного повышения качества правового регулирования в данной сфере.

Закон № 217-ФЗ фактически завершил не так давно начавшуюся реформу законодательства, существенным образом затронувшую правоотношения в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Напомним, что с 1 сентября 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее — Закон № 99-ФЗ), установивший в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ) новую систему юридических лиц, что коснулось всех без исключения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан⁹. Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в

Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступил в силу с 1 марта 2015 г.) был полностью пересмотрен порядок предоставления земельных участков садоводам, огородникам и дачникам, а также созданным ими организациям¹⁰.

Решение на законодательном уровне задачи по совершенствованию законодательства о садоводстве и огородничестве таким образом, чтобы это устроило всех без исключения участников правоотношений в данной сфере, является чрезвычайно сложным, а может быть, даже и невозможным в принципе. Это объясняется тем, что данная сфера правоотношений, в том числе ввиду широкого распространения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в нашей стране, характеризуется не только своей многоаспектностью, но и достаточно широким набором противостояний правового и социального характера.

В первую очередь сюда можно отнести сложные отношения садоводов с органами государственной власти и органами местного самоуправления, которые, с одной стороны, рассматривают садоводческое движение нашей страны как крупного налогоплательщика и субъекта, на которого возлагается ответственность за содержание значительных по площади территорий, с другой стороны, в подавляющем большинстве случаев только декларируют садоводам государственную и муниципальную поддержку, предпочитая игнорировать исполнение государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения применительно к территориям коллективных садов, огородов и дачных поселков. Во-вторых, нельзя оставить без внимания особенности взаимоотношений садоводов с организациями коммунального комплекса, в том числе сетевыми энергетическими компаниями и организациями, осуществляющими деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами. Наконец, третьим важнейшим моментом является то, что внутри самих садоводческих, огороднических и дачных коллективов существуют случаи

достаточно серьезных противоречий между самими садоводами (в том числе ведущими хозяйство в индивидуальном порядке) и органами управления товариществами, а также между отдельными группами внутри товариществ.

Не будем забывать, что правоотношения в сфере садоводства и огородничества далеко не ограничиваются тем спектром вопросов, которые урегулированы законодательно. Согласимся с А. П. Анисимовым, Ю. В. Васильчук и А. Ю. Чикильдиной, которые называют садоводческое движение социокультурным феноменом¹¹, что лишний раз указывает на то, что в данной сфере далеко не все лежит в области права, а во многом измеряется такими неправовыми понятиями, как образ жизни, исторические традиции, совместный труд и работа на земле.

В настоящее время перед экспертным сообществом и самими садоводами стоит новая задача — проанализировать, какие ответы дал новый закон на старые и болезненные вопросы садоводов, огородников и дачников нашей страны и насколько они могут устроить самих граждан. Именно на решение данной задачи и нацелен настоящий комментарий. Кроме того, одним из направлений данного комментария является сравнительный анализ положений нового закона и положений Закона № 66-ФЗ по ряду вопросов, представляющих наибольший интерес.

Глава 1.

Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд.

2. Настоящий Федеральный закон определяет особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства и огородничества в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

➤ Из предмета правового регулирования комментируемого закона следует, что данный закон регулирует правоотношения, складывающиеся в связи с ведением гражданами садоводства и огородничества именно для собственных нужд.

Такая конкретизация («для собственных нужд») неслучайна, поскольку в настоящее время термин «садоводство» является настолько многоаспектным, что законодатель не мог проигнорировать необходимость четко обозначить предмет его правового регулирования.

Так, в частности, С. А. Липски предлагал вместо понятия «садоводство» для целей правового регулирования деятельности садоводческих некоммерческих объединений граждан использовать термин «садоводчество», поскольку садоводство все чаще признается специалистами отраслью растениеводства¹². Нельзя забывать, что термин «садовод» в настоящее время рассматривается еще и как профессия¹³.

Кроме того, в соответствии с п. 7 ст. 4 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее — Закон № 193-ФЗ) до 1 января 2019 г. садоводческие и огороднические потребительские кооперативы будут продолжать относиться к системе сельскохозяйственной кооперации и могут создаваться для оказания комплекса услуг по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства, что исключается только в связи со вступлением в силу комментируемого закона. На существование различных значений понятия «садоводство» указывает и классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 г. № 540, в соответствии с которым:

— вид разрешенного использования земельного участка «садоводство» (код 1.5) предусматривает осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур;

— вид разрешенного использования «ведение садоводства» (код 13.2) предусматривает осуществление деятельности, связанной с выращиванием плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля; размещение садового дома, предназначенного для отдыха и не подлежащего разделу на квартиры; размещение хозяйственных строений и сооружений.

Таким образом, обозначив предмет правового регулирования, законодатель дал ответ на вопрос о том, о чем именно новый закон. Новый закон не затрагивает вопросы, связанные с осуществлением так называемого «промышленного» садоводства как отрасли растениеводства, его положения регулируют правоотношения, складывающиеся между гражданами, являющимися правообладателями садовых и огородных земельных участков, используемых ими для отдыха, выращивания сельскохозяйственной продукции для собственных нужд, а также для размещения объектов недвижимости, которые предусмотрены правовым

режимом таких земельных участков.

Кроме того, мы видим, что в сравнении с ранее действовавшим Законом № 66-ФЗ из предмета регулирования нового закона не следует, что он посвящен правоотношениям в сфере дачного хозяйства.

Действительно, важнейшим шагом в развитии законодательства Российской Федерации является отказ от терминов «дачный участок», «дачное строительство» и «дачное хозяйство» и в целом от такого социального и правового явления, как дача, которое имеет глубокие исторические корни¹⁴. Комментируемый закон предусматривает признание ранее существовавших дачных участков садовыми участками (ч. 7 ст. 54).

Сохранение существования в законодательстве дач и дачных участков на современном этапе потребовало бы от законодателя необходимости поиска новых признаков, которые указывали бы на уникальные черты, отличающие их от садов, садовых участков или индивидуальных жилых домов и земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства. Также нужно напомнить, что специалисты уже достаточно давно замечали, что правовой режим садовых и дачных земельных участков становится все более сходным и ставили под сомнение обоснованность существования двух разных правовых режимов¹⁵.

Существовало и другое мнение, сформировавшееся в самом начале действия Закона № 66-ФЗ, о том, что садовые и дачные земельные участки имеют очень серьезные различия, заключающиеся в том, что они имеют разное главное и вспомогательное целевое назначение. Так, Н. И. Калинин указывалось, что главное целевое назначение садового участка — это выращивание сельскохозяйственных культур, а вспомогательное — отдых с правом возведения жилого строения и хозяйственных строений. В свою очередь, главным целевым назначением дачного участка является строительство жилого дома либо хозяйственного или жилого строения, а вспомогательное —

выращивание сельскохозяйственных культур¹⁶.

Вместе с тем представляется, что все-таки правоприменительная практика показала отсутствие глобальных различий между правовыми режимами садовых и дачных участков в случае, если к ним применяются единые требования документации по планировке территории и документов градостроительного зонирования. Решающую роль в этом сыграло знаменитое постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 7-П, в котором содержался вывод об идентичности правовых режимов земельных участков, предоставляемых для ведения садоводства и для ведения дачного хозяйства, на которых фактически возведены индивидуальные жилые дома.

Таким образом, данный шаг стал возможным в ситуации, когда законодатель оказался лишен каких-либо юридических инструментов, способных оставить актуальным утверждение об уникальности и неповторимости такого явления, как «дача» и «дачное хозяйство». Вместе с тем совершенно точно можно сказать, что из оборота русской речи вряд ли когда-нибудь уйдут такие выражения, как «дачник» или «поехать на дачу».

Вернувшись к положениям Закона № 66-ФЗ, вспомним, что его наименование указывало на то, что он обозначал предмет своего регулирования именно вопросы, связанные с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан, то есть, исходя из наименования, это был закон о юридических лицах. В то же время в соответствии с п. 1 ст. 2 Закона 66-ФЗ он использовал нормы других отраслей права, комплексно регулировал отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства, и устанавливал правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, в том числе особенности их гражданско-правового положения (п. 4 ст. 49 ГК РФ).

Таким образом, сами нормы Закона № 66-ФЗ, определяя предмет его регулирования, указывали на то, что данный предмет гораздо

шире, чем он обозначен в наименовании закона, поскольку прежде всего законом были урегулированы отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства, и только во вторую очередь — правовое положение объединений садоводов, огородников и дачников как юридических лиц.

Это подтверждалось, в частности, и иными нормами Закона № 66-ФЗ. Так, к примеру, понятия садовых, огородных и дачных земельных участков, приведенные в ст. 1 Закона № 66-ФЗ, являлись универсальными и применялись независимо от того, расположен ли соответствующий земельный участок в границах садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, либо он предоставлен гражданину, не являющемуся членом какого-либо объединения. В отдельных нормах Закон № 66-ФЗ упоминал садоводов, огородников и дачников совместно с их некоммерческими объединениями — к примеру, говоря в ст. 35 о формах поддержки садоводов, огородников и дачников, а также их объединений.

Некоторые положения Закона № 66-ФЗ были посвящены исключительно садоводам, огородникам и дачникам, не упоминая их членство в некоммерческих товариществах, кооперативах и партнерствах. Так, например, в соответствии со ст. 47 Закона № 66-ФЗ садовод, огородник или дачник мог быть лишен прав собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования либо аренды земельного участка за умышленные или систематические нарушения, предусмотренные земельным законодательством.

Таким образом, Закон № 66-ФЗ, несмотря на его наименование, также далеко не ограничивался регулированием вопросов, связанных с правовым положением садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, а затрагивал, помимо этого, и те сферы правового регулирования, которые имели отношение в целом к ведению гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства как вида землепользования,

хотя трудно сказать, чтобы это было сделано на комплексной и системной основе.

В связи с этим следует признать, что новый закон в части соотношения его наименования, предмета регулирования и содержания является более сбалансированным в сравнении с Законом № 66-ФЗ.

Итак, предмет регулирования нового закона указывает на следующие его главные особенности:

1) это закон о гражданах, их земельных участках и принципах существования садоводческого и огороднического гражданско-правового сообщества на определенной территории, при этом он посвящен не только юридическим лицам;

2) это не закон о промышленном садоводстве и огородничестве, растениеводстве и сельском хозяйстве в целом;

3) это закон, завершивший (или, возможно, приостановивший) историческое развитие законодательства о дачах в нашей стране.

Часть 2 комментируемой статьи указывает на то, что закон не только регулирует вопросы, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, но и определяет особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для указанных целей.

Это соответствует п. 4 ст. 49 ГК РФ, согласно которому гражданско-правовое положение юридических лиц и порядок их участия в гражданском обороте регулируются ГК РФ. Особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также юридических лиц, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах, определяются ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами.

Такие в большей степени теоретические понятия, как «правовое положение» и «особенности гражданско-правового положения», не раскрываются ни в ГК РФ, ни в комментируемом законе.

В частности, следует отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, в том числе и юридических лиц. Особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также юридических лиц, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах, определяются ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами.

Таким образом, применительно к юридическим лицам ГК РФ использует два термина: «правовое положение» и «гражданско-правовое положение». При этом необходимо учитывать, что эти понятия применяются к различным юридическим лицам, в том числе коммерческим и некоммерческим организациям.

Так, в отношении Центрального Банка Российской Федерации, кредитных организаций, страховых организаций, клиринговых организаций, специализированных финансовых обществ, специализированных обществ проектного финансирования, профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, иных некредитных финансовых организаций, акционерных обществ работников (народных предприятий), хозяйственных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, акционерных обществ, унитарных предприятий, ассоциаций (союзов), адвокатских палат, государственных и муниципальных учреждений, автономных некоммерческих организаций в ГК РФ применяется термин «правовое положение». Однако применительно к религиозным организациям, политическим партиям применяется термин «гражданско-правовое положение».

В отношении же жилищных и жилищно-строительных

кооперативов данные термины употребляются совместно (ч. 11 ст. 110 ЖК РФ).

Дать какое-либо объяснение такому законодательному подходу в рамках настоящего комментария не представляется возможным. Вместе с тем, исходя из содержания п. 4 ст. 49 ГК РФ, представляется, что общие положения ГК РФ о юридических лицах и являются нормами, определяющими их правовое положение. В свою очередь, другие федеральные законы, более подробно в сравнении с ГК РФ регулирующие порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации юридических лиц, их отдельных типов и видов, являются «другими законами, регулиющими особенности гражданско-правового положения».

Таким образом, анализируя структуру комментируемого закона, можно сказать, что его ст. 4 и 7–20 и определяют особенности гражданско-правового положения садоводческих и огороднических товариществ.

Здесь следует обратить внимание на отличие от ст. 2 Закона № 66-ФЗ, которая говорила о том, что данный закон одновременно устанавливал правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан и особенности их гражданско-правового положения. Как мы видим, новый закон ограничился только особенностями и не определяет само правовое положение некоммерческих организаций садоводов и огородников.

Коснувшись положений Закона № 66-ФЗ, также вспомним, что он был посвящен объединениям граждан, откуда и взял свое наименование. В свою очередь, в новом законе слово «объединение» не фигурирует.

Это объясняется тем, что, на первый взгляд, с 1 сентября 2014 г. понятие «садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан», используемое в Законе № 66-ФЗ, перестало соотноситься с общими положениями ГК РФ, которые не предусматривают применения понятия «объединение» ни к одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций,

поименованных в п. 3 ст. 50 ГК РФ.

Безусловно, и до вступления в силу новых положений ГК РФ нельзя было утверждать, что понятие «объединение» в контексте Закона № 66-ФЗ характеризовало какую-либо конкретную организационно-правовую форму юридического лица или само по себе являлось таковой. Напротив, в ст. 1 Закона № 66-ФЗ было определено, что садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение граждан (соответственно некоммерческое товарищество, потребительский кооператив, некоммерческое партнерство) — это некоммерческая организация, учрежденная гражданами на добровольных началах для содействия ее членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Таким образом, в Законе № 66-ФЗ термин «объединение» выступал неким универсальным понятием, характеризующим различные организационно-правовые формы некоммерческих организаций садоводов, огородников и дачников.

Вместе с тем необходимо учитывать, что возможность создания объединений граждан гарантируется ст. 30 Конституции РФ. Как отмечено в определении Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 195-О-О, именно реализуя право на объединение, предусмотренное Конституцией РФ, граждане и создают садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения на добровольных началах.

При этом следует заметить, что ГК РФ до конца так и не смог отказаться от термина «объединение», в том числе применительно к товариществам собственников недвижимости. Так, товариществом собственников недвижимости признается добровольное объединение собственников недвижимого имущества (помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, жилых домов, садовых домов, садовых или огородных земельных участков и т. п.), созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в

их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами (п. 1 ст. 12312 ГК РФ).

Таким образом, понятие «объединение» применительно к садоводам и огородникам как до, так и после вступления в силу комментируемого закона продолжает носить особый правовой характер, указывающий не на конкретную организационно-правовую форму некоммерческой организации, создаваемой гражданами, а подчеркивающий конституционный смысл ее создания – добровольная реализация гражданами права на объединение.

Статья 2. Правовое регулирование отношений в области ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд

Правовое регулирование отношений, связанных с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

➤ Комментируемая статья дает общий ответ на вопрос о законодательных и иных нормативных правовых актах, которые регулируют отношения, связанные с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд. Приведенное в данной статье перечисление нормативной базы является менее конкретным в сравнении с тем, как это предусматривалось Законом № 66-ФЗ.

Напомним, что в соответствии со ст. 3 Закона № 66-ФЗ правовое регулирование ведения гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства осуществляется в соответствии с Конституцией

Российской Федерации, гражданским, земельным, градостроительным, административным, уголовным и иным законодательством Российской Федерации, самим данным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Вместе с тем, несмотря на отсутствие конкретизации, представляется, что с принятием нового закона структура законодательства, регулирующего правоотношения с участием садоводов и огородников, не изменилась.

Хотя Конституция Российской Федерации не приведена в числе законов, регулирующих изучаемую сферу правоотношений, начать анализ системы законодательства о садоводстве и огородничестве следует именно с Конституции Российской Федерации как основного закона нашего государства.

Конституция РФ, являясь нормативным актом высшей юридической силы и прямого действия, содержит ряд принципиально важных для объединений садоводов и огородников норм.

Статьей 9 Конституции РФ установлено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Из этой нормы следует, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Данный конституционный принцип преломляется в принципы, определяющие экологические основы регулирования земельных отношений, предусмотренные в ст. 1 ЗК РФ. В качестве первого принципа предусмотрен учет значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование

отношений по использованию и охране земель осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации.

Как установлено ЗК РФ, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы в собственность граждан и юридическим лицам (в том числе до 1 января 2019 г. некоммерческим организациям садоводов и огородников), за исключением земельных участков, которые в соответствии с федеральными законами не могут находиться в частной собственности; оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским и земельным законодательством; земельные участки, изъятые из оборота, не могут находиться в частной собственности.

Статья 30 Конституции РФ закрепляет право каждого на объединение. Свобода объединения включает в себя право лица объединять других лиц, присоединяться к уже существующему объединению и выходить из него, участвовать в деятельности объединения, требовать признания правового статуса созданного объединения, прежде всего со стороны государства и также всеми другими лицами, независимо от формы, вида. Это право также содержит в себе правомочие на защиту, в том числе и международную, в случае ограничения свободы деятельности объединений.

При этом провозглашается, что никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Право на объединение в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Конституционное право на объединение обычно относится к

категории политических и квалифицируется как обеспечивающее правовые условия и гарантии для участия каждого в общественной и политической жизни страны и управлении государством, способствующее развитию политической активности и самодеятельности граждан, гарантирующее удовлетворение их многообразных политических интересов, позволяющее защищать свои права и свободы¹⁷. Иная точка зрения связывает реализацию конституционного права на объединение именно с созданием любых негосударственных некоммерческих организаций¹⁸.

Конституционный Суд РФ в определении от 25 января 2012 г. № 195-О-О, анализируя положения Закона № 66-ФЗ, отмечал, что принцип формирования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения на добровольных началах сформулирован в развитие именно ст. 30 Конституции РФ.

Положения ст. 35 Конституции РФ предусматривают охрану права частной собственности, а также наделяют каждого правом иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

Важно обратить внимание на ст. 36 Конституции РФ, закрепляющую право граждан и их объединений иметь землю в частной собственности, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Данная статья подлежит толкованию в контексте с положениями ст. 8 Конституции РФ о признании и защите равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, ст. 9 Конституции РФ о возможности нахождения земли и других природных ресурсов в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, ст. 35 Конституции РФ об охране права частной собственности законом.

Определяющее значение земли обуславливается тем, что она не только используется как основное средство производства в хозяйстве, но и является пространственным базисом для подавляющего числа видов деятельности человека, для

расположения под ней и над ней всех других природных ресурсов: недр, вод, лесов, животного и растительного мира.

Земля — основа существования некоммерческих организаций садоводов и огородников. Она представляет собой главный объект их хозяйственной деятельности. Земельные и иные экологические интересы граждан нередко объединяют их вокруг общих природоресурсных и природоохранных целей.

Необходимо остановиться на ст. 42 Конституции РФ, устанавливающей право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Согласно ст. 1 Закона об охране окружающей среды благоприятная окружающая среда — это окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Статья 71 Конституции РФ относит гражданское законодательство к предметам исключительного ведения Российской Федерации.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). В связи с этим, например, субъекты Российской Федерации не вправе принимать законы, устанавливающие иные организационно-правовые формы некоммерческих организаций садоводов и огородников, помимо тех, которые предусмотрены федеральным гражданским законодательством.

Гражданское законодательство определяет в качестве субъектов права граждан и юридических лиц, устанавливает особенности совершения различных сделок с имуществом, возникновение гражданских прав и обязанностей, особенности осуществления и защиты гражданских прав, виды объектов гражданских прав.

Крайне важны закрепленные в ГК РФ основные начала гражданского законодательства.

Так, согласно ст. 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Положения гражданского законодательства также гарантируют гражданам, в том числе садоводам и огородникам, неприкосновенность их имущества, используемого для отдыха и ведения хозяйства, дают свободу при вступлении в члены некоммерческих организаций и при выходе из них, позволяя действовать в своем интересе. Ограничение их гражданских прав может иметь место только в связи с защитой чрезвычайно важных публичных интересов.

ГК РФ содержит общие положения о правах на землю, содержание и особенности осуществления которых устанавливаются земельным законодательством, регулирующим отношения в сфере использования и охраны земель, включая земли, на которых ведется садоводство и огородничество.

Согласно п. 1 ст. 3 ЗК РФ земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Указанные отношения относятся к земельным отношениям. Участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, муниципальные образования, субъекты Российской Федерации, Российская Федерация (п. 1 ст. 5 ЗК РФ). В соответствии с

законодательством Российской Федерации земельные участки являются объектами как гражданских прав, так и земельных отношений. Таким образом, нормы, регулирующие земельные отношения, содержатся в ГК РФ и ЗК РФ, а также в федеральных законах.

ЗК РФ содержит общие нормы о порядке предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе для садоводства и огородничества, регулирует порядок образования таких земельных участков, а также прочие нормы, которые должны соблюдаться при формировании земельных отношений с участием садоводов и огородников, к примеру правила оборотоспособности земельных участков.

Вместе с тем отдельные положения земельного законодательства Российской Федерации устанавливают для организаций садоводов и огородников определенные особенности и исключения из общих правил. К числу таких особенностей можно отнести нормы о порядке предоставления садовых и огородных земельных участков, а также земельных участков общего назначения ранее созданным некоммерческим организациям и их членам (п. 27–210 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»). Согласно ст. 113 ЗК РФ образование земельных участков из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, осуществляется исключительно на основании проекта межевания территории. При этом образуемые садовые и огородные земельные участки предоставляются членам такого товарищества без проведения торгов (подп. 3 п. 2 ст. 393, подп. 7 п. 2 ст. 396 ЗК РФ).

Статья 72 Конституции РФ относит земельное законодательство к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Из последнего обстоятельства следует, что субъекты Российской Федерации вправе принимать законы и подзаконные акты, регулирующие земельные отношения с участием садоводов и

огородников, но не противоречащие ЗК РФ и иным федеральным законам.

Так, например, Законом Амурской области от 10 февраля 2015 г. № 489-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Амурской области» предусматриваются случаи бесплатного предоставления садовых и огородных земельных участков в собственность граждан.

Использование такого инструмента, как предоставление садового или огородного земельного участка, в качестве меры социальной поддержки отдельных льготных категорий граждан в субъектах Российской Федерации распространено достаточно широко. К примеру, Закон Магаданской области от 6 июня 2008 г. № 1005-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» предусматривает бесплатное предоставление земельных участков для садоводства участникам Великой Отечественной войны или лицам, на которых распространяются социальные гарантии и льготы участников Великой Отечественной войны, инвалидам первой и второй групп, гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и приравненным к ним категориям граждан.

Законы, предусматривающие бесплатное предоставление садовых, огородных и дачных земельных участков, приняты и во многих других субъектах Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о градостроительной деятельности регламентирует деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных населенных пунктов, осуществляемую в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства. Именно в документах градостроительного зонирования определяются земельные массивы, планируемые к

предоставлению гражданам для ведения садоводства и огородничества. Так, согласно ст. 35 ГрК РФ территории, предназначенные для ведения садоводства и огородничества, могут включаться в состав жилых территориальных зон либо в состав зон сельскохозяйственного использования.

Административное законодательство определяет перечень органов, осуществляющих различные функции в сфере использования и охраны земель, а также определяет основания и порядок привлечения к административной ответственности за земельные правонарушения. Так, в частности, КоАП РФ предусматривается ответственность за самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1), нарушение правил пользования жилыми помещениями (ст. 7.21), порчу земель (ст. 8.6), использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8).

Основные правила государственной регистрации садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ как юридических лиц закрепляются в Законе о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Важную роль в жизни садоводов и огородников играет Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», в соответствии с которым осуществляются государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на недвижимое имущество, принадлежащее им (земельные участки и объекты капитального строительства).

Отдельными федеральными законами предусматриваются определенные особенности, установленные применительно к некоммерческим организациям садоводов и огородников. К числу таких законов можно отнести Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 12) и

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (ст. 39, 426–4210).

Однако стоит признать, что главенствующая роль для садоводов и огородников во всей системе законодательного регулирования остается за комментируемым законом. Им, в частности, определены правовые режимы садовых и огородных земельных участков, организационно-правовая форма некоммерческой организации садоводов и огородников, порядок создания такой организации, порядок образования и деятельности органов управления, особенности осуществления права участия (членства), основы существования садоводов и огородников на определенной территории.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) **садовый земельный участок** — земельный участок, предназначенный для отдыха граждан и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур с правом размещения садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей;

2) **садовый дом** — здание сезонного использования, предназначенное для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их временным пребыванием в таком здании;

3) **хозяйственные постройки** — сараи, бани, теплицы, навесы, погреба, колодцы и другие сооружения и постройки (в том числе временные), предназначенные для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд;

4) **огородный земельный участок** — земельный участок,

предназначенный для отдыха граждан и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур с правом размещения хозяйственных построек, не являющихся объектами недвижимости, предназначенных для хранения инвентаря и урожая сельскохозяйственных культур;

5) имущество общего пользования — расположенные в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд объекты капитального строительства и земельные участки общего назначения, использование которых может осуществляться исключительно для удовлетворения потребностей граждан, ведущих садоводство и огородничество (проход, проезд, снабжение тепловой и электрической энергией, водой, газом, водоотведение, охрана, сбор твердых коммунальных отходов и иные потребности), а также движимые вещи, созданные (создаваемые) или приобретенные для деятельности садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества (далее также — товарищество);

6) земельные участки общего назначения — земельные участки, являющиеся имуществом общего пользования, предусмотренные утвержденной документацией по планировке территории и предназначенные для общего использования правообладателями земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, и (или) предназначенные для размещения другого имущества общего пользования;

7) взносы — денежные средства, вносимые гражданами, обладающими правом участия в товариществе в соответствии с настоящим Федеральным законом (далее — члены товарищества), на расчетный счет товарищества на цели и в порядке, которые определены настоящим Федеральным законом и уставом товарищества;

8) территория ведения гражданами садоводства или

огородничества для собственных нужд (далее — территория садоводства или огородничества) — территория, границы которой определяются в соответствии с утвержденной в отношении этой территории документацией по планировке территории.

➤ Как и в Законе № 66-ФЗ, отдельная статья комментируемого закона посвящена понятийному аппарату, используемому в законе. Вместе с тем по многим положениям понятия, используемые в новом законе, отличаются от тех, которые предусматривались Законом № 66-ФЗ.

В первую очередь отметим изменение понятия садового земельного участка. Так, его правовой режим приобрел новый элемент в виде возможности строительства жилого дома, что, по сути, свидетельствует о реализации судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации, ранее разрешивших прописку садоводов в жилых строениях, пригодных для постоянного проживания¹⁹. При этом понятие «жилое строение» в комментируемой статье, как и в целом в законе (за исключением переходных положений), не фигурирует. На смену ему пришло понятие «садовый дом», определение которого также дается в комментируемой статье. Фактически главным отличием садового дома от жилого дома является указание на сезонность его использования и возможность временного (а не постоянного) пребывания в нем граждан.

Вместе с тем понятие «место пребывания» закреплено в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», положения которого не предусматривают отнесение садового дома к числу возможных мест пребывания граждан. Кроме того, с учетом положений ст. 16 ЖК РФ садовый дом также не отнесен и к жилым помещениям, что ранее являлось предметом исследований ряда специалистов²⁰.

Законодатель в переходных положениях комментируемого закона признал жилые строения, ранее созданные гражданами на садовых участках, жилыми домами в том смысле, в каком это предусматривается ЖК РФ. Вместе с тем с целью исключения негативных последствий такой «трансформации» для самих граждан, исключения злоупотреблений со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также принимая во внимание потенциальную возможность ошибок, допущенных гражданами при заполнении деклараций об объектах недвижимости, на основании которых осуществлялась государственная регистрация права собственности на жилые и нежилые строения, законодатель предусмотрел невозможность учета таких строений при оценке ранее присвоенного таким гражданам статуса нуждающихся в жилых помещениях (ч. 10 ст. 54 комментируемого закона). В свою очередь, нежилые строения сезонного использования признаны садовыми домами (ч. 11 ст. 54 комментируемого закона).

Комментируемый закон не раскрывает понятие «жилой дом», его определение приводится в ч. 2 ст. 16 ЖК РФ. Так, жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании. Жилой дом относится к жилым помещениям и предназначен для проживания граждан.

Следует отметить, что в законодательстве используются различные понятия: «жилой дом», «индивидуальный жилой дом», «объект индивидуального жилищного строительства». При этом не во всех случаях можно ставить знак равенства между жилым домом и объектом индивидуального жилищного строительства. Одним из признаков объекта индивидуального жилищного строительства является его предназначение для проживания одной семьи (ч. 3 ст. 48, п. 1 ч. 2 ст. 49 ГрК РФ), в то же время часть жилого дома может быть самостоятельным жилым помещением (п. 1 ч. 1 ст. 16 ЖК РФ), а дома блокированной застройки также поименованы как жилые

дома (п. 2 ч. 2 ст. 49 ГрК РФ)²¹.

Вместе с тем, принимая во внимание положение ч. 7 ст. 41 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», согласно которой государственный кадастровый учет и государственная регистрация права собственности на помещение или помещения (в том числе жилые) в жилом доме (объекте индивидуального жилищного строительства) или в садовом доме не допускается, можно сделать вывод, что комментируемый закон допускает строительство на садовом участке именно объекта индивидуального жилищного строительства, признаки которого установлены ч. 3 ст. 48 ГрК РФ (отдельно стоящий жилой дом с количеством этажей не более чем три, предназначенный для проживания одной семьи).

Ранее Закон № 66-ФЗ при описании правовых режимов садовых, огородных и дачных земельных участков предусматривал возможность размещения на них хозяйственных строений и сооружений. В этой части новый закон не только изменил понятийный аппарат, используемый при описании подобных объектов, предложив термин «хозяйственные постройки», но и описал перечень данных построек с использованием метода перечисления. В частности, к числу таких построек отнесены как объекты капитального строительства, так и объекты, не имеющие прочной связи с землей (временные постройки). При этом заметим, что перечень таких объектов не является закрытым, в связи с чем к числу таких объектов может быть отнесена, к примеру, стоянка для автомобиля²².

Существенным отличием правового режима огородного участка от ранее действовавших аналогичных положений Закона № 66-ФЗ является прямой запрет на возведение на них объектов недвижимости. Напомним, что, исходя из понятия огородного участка, предусмотренного Законом № 66-ФЗ, на огородном участке можно было возводить некапитальное жилое строение и хозяйственные строения и сооружения в зависимости от разрешенного использования земельного участка, определенного

при зонировании территории. Таким образом, ранее возможность возведения на огородном участке хозяйственных строений и сооружений зависела от положений градостроительного регламента²³.

Переходными положениями комментируемого закона (ч. 32 ст. 54) предусматривается сохранение за гражданами ранее зарегистрированного права собственности на возведенные на огородных участках объекты капитального строительства, не являющиеся самовольными постройками.

Следует также отметить, что законодатель предусмотрел по аналогии с садовым земельным участком возможность использования огородного земельного участка для отдыха граждан. Законом № 66-ФЗ возможность его использования сводилась к выращиванию сельскохозяйственных культур.

Переходя к определению имущества общего пользования и опять же сравнивая его с ранее действовавшими аналогичными положениями Закона № 66-ФЗ, мы видим переход от метода перечисления самих объектов, относящихся к имуществу общего пользования, непосредственно в понятийном аппарате закона к указанию потребностей садоводов и огородников, для удовлетворения которых может использоваться такое имущество. Тем самым новый закон не повторил подход, использованный в Законе № 66-ФЗ, предусматривающий, что в состав общего имущества входят дороги, водонапорные башни, общие ворота и заборы, котельные, детские и спортивные площадки, площадки для сбора мусора, противопожарные сооружения и тому подобное. Кроме того, последнее указание — «и тому подобное» — во многих случаях порождало правовую неопределенность в вопросе о том, какое именно имущество, за исключением прямо перечисленного в законе, могло относиться к числу общего.

Выделим главные черты общего имущества, указанные в комментируемой статье:

1) к числу общего имущества относятся как движимые, так и недвижимые вещи;

2) общее имущество может использоваться только для удовлетворения потребностей граждан, ведущих садоводство и огородничество, что исключает возможность его использования в интересах третьих лиц и в ущерб интересам садоводов и огородников;

3) общее имущество не может быть использовано для удовлетворения одного отдельно взятого садовода или огородника;

4) общее недвижимое имущество может находиться только в границах территории ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, что исключает возможность иного местоположения соответствующих объектов.

Также обратим внимание, что ранее существовавшие «земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования» стали именоваться «земельными участками общего назначения». С какой целью законодатель пошел на такой шаг?

Дело в том, что вопрос о том, являются ли земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, территориями общего пользования в той мере, в какой это предусматривается п. 12 ст. 1 ГрК РФ, п. 12 ст. 85 ЗК РФ и ст. 262 ГК РФ, является дискуссионным²⁴, в том числе в самой садоводческой среде.

Вместе с тем новое понятие земельных участков общего назначения с понятийной точки зрения автоматически отграничивает его от терминов «территории общего пользования» и «земельные участки общего пользования», свойственных земельному законодательству и законодательству о градостроительной деятельности, а также лишний раз подчеркивает, что земельные участки общего назначения не предназначены для использования неограниченным кругом лиц, а

могут быть использованы только правообладателями садовых или огородных земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества. Такая юридическая дифференциация понятий тем более актуальна, что земельные участки, относящиеся к территориям общего пользования, ограничены в обороте и по общему правилу не могут предоставляться в частную собственность (п. 12 ст. 85 ЗК РФ).

Взносам членов товариществ, в том числе их видам и особенностям уплаты, посвящена отдельная статья — ст. 14 Закона № 217-ФЗ. При этом п. 7 комментируемой статьи содержит общее понятие взносов. Из данного понятия мы можем увидеть две главные особенности. Первая из них — возможность использования для уплаты взносов только денежных средств, исключая какое-либо иное имущество, которое может быть использовано для этих целей. Напомним, что ст. 1 Закона № 66-ФЗ предусматривала возможность внесения паевых взносов в садоводческих, огороднических и дачных потребительских кооперативах в виде имущественных взносов. Вторая особенность — это необходимость уплаты взносов только на расчетный счет товарищества, что является существенным отличием от положений Закона № 66-ФЗ, не запрещавших уплату взносов в кассу товарищества, что имело широкое распространение среди садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан.

Наконец, отметим, что законодателю удалось зафиксировать и пространственные пределы территории, в границах которой все садоводы и огородники должны жить по правилам, предусмотренным Законом № 217-ФЗ. Речь идет о появлении такого понятия, как «территория ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд» (сокращенно — «территория садоводства или огородничества»). Ее границы определяются в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории.

Безусловно, отказ от ранее применяемого понятия «территория товарищества» или «границы товарищества» является правильным,

прежде всего потому, что товарищество является юридическим лицом, которому в силу ГК РФ несвойственны такие черты, как «территория» или «границы»²⁵.

Кроме того, законодателем не было упущено из вида и то, что полноценная документация по планировке территории (проект планировки территории и проект межевания территории) появилась для садоводов и огородников только с 1 марта 2015 г. (со дня вступления в силу соответствующих положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), а также иные проблемы, связанные с наличием документов о застройке территорий товариществ²⁶. В связи с этим понятие «территория садоводства и огородничества» применительно к ранее возникшим правоотношениям согласно ч. 28 ст. 54 Закона № 217-ФЗ определяется:

1) в соответствии с проектом организации и застройки территории, утвержденным по ходатайству ранее созданного садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, или иным документом, на основании которого осуществлено распределение земельных участков между членами данного объединения;

2) при отсутствии вышеуказанных документов границы территории садоводства и огородничества определяются в соответствии с границами земельного участка, предоставленного до дня вступления в силу Закона № 66-ФЗ ранее созданному объединению садоводов, огородников или дачников либо организации, при которой оно было создано.

К сожалению, комментируемый закон не закрепил само понятие садоводства и огородничества. В рамках настоящего комментария под садоводством и огородничеством, которое ведется гражданами для собственных нужд, будет пониматься форма непредпринимательской деятельности граждан по выращиванию

для собственных нужд сельскохозяйственной продукции на садовых и огородных земельных участках, предусматривающая возможность ее совмещения с отдыхом или в той мере, в которой это допускается законом, временным пребыванием или постоянным проживанием в предназначенных для этого объектах недвижимости.

Статья 4. Организационно-правовая форма некоммерческой организации, создаваемой гражданами для ведения садоводства или огородничества

1. Собственники садовых земельных участков или огородных земельных участков, а также граждане, желающие приобрести такие участки в соответствии с земельным законодательством, могут создавать соответственно садоводческие некоммерческие товарищества и огороднические некоммерческие товарищества.

2. Собственники садовых земельных участков или огородных земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, вправе создать лишь одно садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество для управления имуществом общего пользования, расположенным в границах данной территории садоводства или огородничества.

3. Садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество является видом товарищества собственников недвижимости.

➤ Напомним, что Закон № 66-ФЗ предусматривал возможность создания объединений садоводов, огородников и дачников не только в организационно-правовой форме некоммерческого товарищества, но также и в форме потребительских кооперативов и некоммерческих партнерств. Отдельные субъекты права законодательной инициативы предлагали сохранить ранее существовавшие организационно-правовые формы и при

подготовке Закона № 217-ФЗ²⁷.

Вопрос об организационно-правовых формах объединений садоводов и огородников при разработке нового закона являлся одним из самых сложных, поскольку садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества, которые составляют наибольшее число в сравнении с потребительскими кооперативами и некоммерческим партнерствами, со вступлением в силу Закона № 99-ФЗ оказались в сложной ситуации²⁸.

Следует признать, что в Законе № 217-ФЗ так до конца и не удалось разрешить задачу, поставленную ГК РФ в 2014 г., когда было объявлено, что садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества должны стать товариществами собственников недвижимости, которые могут быть созданы только собственниками земельных участков и объектов капитального строительства (ст. 12312–12314 ГК РФ).

Напомним, что в соответствии с п. 3 ст. 50 ГК РФ товарищество собственников недвижимости является некоммерческой организацией, то есть оно не имеет основной целью своего создания и деятельности извлечение прибыли и не распределяет полученную прибыль между участниками (членами) (п. 1 ст. 50 ГК РФ). Товарищество собственников недвижимости также является корпоративной организацией (корпорацией), то есть ее учредители (участники) обладают правом участия (членства) в них и формируют ее высший орган (п. 1 ст. 651 ГК РФ).

Со вступлением в силу Закона № 99-ФЗ в первую очередь возникли вопросы относительно садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществ, которые:

- 1) имеют в своем составе членов, не являющихся собственниками земельных участков и объектов недвижимости — к примеру, тех, кому садовые, огородные или дачные земельные участки предоставлены на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования или аренды при отсутствии

на них объектов капитального строительства, право собственности на которые зарегистрировано за гражданами;

2) созданы гражданами, которые только собираются приобрести садовые, огородные или дачные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, и, соответственно, не могут являться собственниками земельных участков на момент создания соответствующих товариществ;

3) состоят из членов, которым предоставлены земельные участки, ограниченные в обороте.

Фактически новый закон в вопросе об организационно-правовых формах объединений садоводов и огородников оказался «заложником» положений ГК РФ, однозначно указывающих на возможность создания товариществ собственников недвижимости исключительно собственниками недвижимости и никем иным, что, в частности, отмечалось и на стадии рассмотрения закона — в стадии законопроекта в первом чтении²⁹.

Что же получилось в новом законе?

Во-первых, законодатель не отказался от положений ГК РФ, объявив садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества видом товарищества собственников недвижимости. Во-вторых, с 1 января 2019 г. создание объединений садоводов и огородников с использованием организационно-правовых форм потребительского кооператива, а также ассоциации (союза), видом которого является некоммерческое партнерство, законом не предусматривается.

В соответствии со ст. 7 Закона № 217-ФЗ товарищество может быть создано и вправе осуществлять свою деятельность для совместного владения, пользования и в установленных федеральным законом пределах распоряжения гражданами имуществом общего пользования, находящимся в их общей долевой собственности или в общем пользовании, а также для следующих целей:

1) создание благоприятных условий для ведения гражданами садоводства и огородничества (обеспечение снабжения тепловой и электрической энергией, водой, газом, обеспечение водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами, благоустройства, охраны и пожарной безопасности территории садоводства или огородничества, а также иные условия);

2) содействие гражданам в освоении земельных участков в границах территории садоводства или огородничества;

3) содействие членам товарищества во взаимодействии между собой и с третьими лицами, в том числе с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также защита их прав и законных интересов.

При этом товарищество может быть создано для указанных целей гражданами с последующим предоставлением товариществу земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо гражданами, являющимися собственниками садовых или огородных земельных участков.

Как видно, окончательно преодолеть конфликт с положениями ГК РФ в новом законе так и не получилось. Вместе с тем отрицание на законодательном уровне возможности создания товариществ для целей приобретения земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, вряд ли могло бы быть поддержано самими гражданами, хотя, безусловно, вопрос о поиске альтернативных моделей ведения коллективного садоводства и огородничества в рамках обсуждения нового закона мог бы оказаться на повестке дня³⁰. Однако этого не случилось.

Частично преодоление указанного конфликта между положениями ГК РФ и комментируемого закона лежит в плоскости применения норм п. 4 ст. 49 ГК РФ о том, что законами могут быть установлены особенности гражданско-правового положения отдельных видов юридических лиц. Вместе с тем представляется, что на современном этапе развития законодательства и научной

мысли следует задуматься о том, насколько такие «особенности» могут отличать положения специальных законов от общих норм ГК РФ.

Как раз комментируемый закон в части установления возможности создания товариществ собственников недвижимости лицами, не являющимися собственниками недвижимости (граждане, которым земельные участки принадлежат на иных правах или только желающие приобрести садовые или огородные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности), и предусматривает эти особенности, не только непосредственно не вытекающие из норм ГК РФ, но даже напрямую опровергающиеся ими.

Ранее на практике требовала дополнительного разъяснения и ситуация, когда садовый, огородный или дачный земельный участок передавался его собственником в аренду или в безвозмездное пользование другому гражданину, в связи с чем как у собственника, так и у арендатора или ссудополучателя такого земельного участка возникали прямые правовые основания для того, чтобы стать членом объединения. В подобных случаях представлялось, что, поскольку аренда или безвозмездное пользование имеют срочный характер, а право участия (членство) в объединении не ограничивается какими-либо временными рамками (прекращается только по причине добровольного выхода, принудительного исключения либо смерти), право участия (членство) должно быть сохранено именно за собственником земельного участка.

Данную позицию подтвердил и комментируемый закон, исключив возможность участия в садоводческом или огородническом товариществе гражданина, которому садовый или огородный участок, находящийся в частной собственности иного лица, предоставлен в аренду или в безвозмездное пользование.

Не меньше вопросов возникало и в случае, если садовый, огородный или дачный земельный участок переходил в общую долевую собственность нескольких лиц, поскольку было непонятно,

кто именно из них может быть принят в члены объединения (один участник долевой собственности, несколько участников или все собственники земельного участка). Однако на данный вопрос комментируемый закон ответа не дал, в связи с чем на практике такой вопрос может разрешаться следующим образом:

1) достижение соглашения о том, каким образом данный земельный участок будет использоваться участниками общей долевой собственности (ст. 247 ГК РФ), после чего может быть решен вопрос о порядке реализации права участия (членства) в садоводческом или огородническом товариществе;

2) приобретение права участия в товариществе одновременно всеми собственниками садового или огородного земельного участка.

Оставив для садоводов и огородников только организационно-правовую форму некоммерческого товарищества, законодатель предусмотрел ряд переходных положений для ранее созданных некоммерческих партнерств и потребительских кооперативов. Ранее созданные некоммерческие партнерства садоводов, огородников и дачников признаются соответственно некоммерческими садоводческими или огородническими товариществами. Данные объединения должны привести свои уставы в соответствие с новым законом (ч. 1–5 ст. 54 комментируемого закона). Аналогичным образом свой устав в соответствие с законом должны привести и дачные потребительские кооперативы.

В свою очередь от садоводческих и огороднических потребительских кооперативов, деятельность которых до 1 января 2019 г. является предметом регулирования двух законов (Закона № 66-ФЗ и Закона № 193-ФЗ), законодатель требует определиться, какие именно цели будут в дальнейшем преследоваться данными юридическими лицами. Для этих кооперативов предусматривается два варианта: либо преобразование в товарищество собственников недвижимости (то есть изменение организационно-правовой формы), либо приведение устава в соответствие с

законодательством Российской Федерации о сельскохозяйственной кооперации в случае принятия членами кооператива решения об осуществлении деятельности по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства или иной деятельности, не связанной с ведением садоводства и огородничества на садовых или огородных земельных участках.

Нельзя не отметить и новый важный принцип, предусмотренный Законом № 217-ФЗ, заимствованный из положений ЖК РФ (ч. 1 ст. 136). Данный принцип исключает возможность одновременного существования нескольких садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ, созданных для целей управления общим имуществом в границах одной территории ведения садоводства или огородничества, что направлено на обеспечение единых принципов управления данной территории и ранее не предусматривалось Законом № 66-ФЗ.

Часть 3 комментируемой статьи ответила на ранее относившийся к числу дискуссионных вопрос о том, являются ли садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества видом товарищества собственников недвижимости или не являются таковыми³¹.

Статья 5. Ведение садоводства или огородничества на земельных участках, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, без участия в товариществе

1. Ведение садоводства или огородничества на садовых земельных участках или огородных земельных участках, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, без участия в товариществе может осуществляться собственниками или в случаях, установленных частью 11 статьи 12 настоящего Федерального закона, правообладателями садовых или огородных земельных участков, не являющимися членами товарищества.

2. Лица, указанные в части 1 настоящей статьи, вправе

использовать имущество общего пользования, расположенное в границах территории садоводства или огородничества, на равных условиях и в объеме, установленном для членов товарищества.

3. Лица, указанные в части 1 настоящей статьи, обязаны вносить плату за приобретение, создание, содержание имущества общего пользования, текущий и капитальный ремонт объектов капитального строительства, относящихся к имуществу общего пользования и расположенных в границах территории садоводства или огородничества, за услуги и работы товарищества по управлению таким имуществом в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для уплаты взносов членами товарищества.

4. Суммарный ежегодный размер платы, предусмотренной частью 3 настоящей статьи, устанавливается в размере, равном суммарному ежегодному размеру целевых и членских взносов члена товарищества, рассчитанных в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом товарищества.

5. В случае невнесения платы, предусмотренной частью 3 настоящей статьи, данная плата взыскивается товариществом в судебном порядке.

6. Лица, указанные в части 1 настоящей статьи, вправе принимать участие в общем собрании членов товарищества. По вопросам, указанным в пунктах 4–6, 21 и 22 части 1 статьи 17 настоящего Федерального закона, лица, указанные в части 1 настоящей статьи, вправе принимать участие в голосовании при принятии по указанным вопросам решений общим собранием членов товарищества. По иным вопросам повестки общего собрания членов товарищества лица, указанные в части 1 настоящей статьи, в голосовании при принятии решения общим собранием членов товарищества участия не принимают.

7. Лица, указанные в части 1 настоящей статьи, обладают

правом, предусмотренным частью 3 статьи 11 настоящего Федерального закона.

8. Лица, указанные в части 1 настоящей статьи, обладают правом обжаловать решения органов товарищества, влекущие для этих лиц гражданско-правовые последствия, в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом.

1. В рамках положений Закона № 66-ФЗ правоотношения между гражданами, ведущими садоводство, огородничество и дачное хозяйство в индивидуальном порядке, и садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан являлись одним из самых сложных вопросов с точки зрения как непосредственно правового регулирования, так и его практической реализации.

Как отмечено в определении Конституционного Суда РФ от 13 октября 2009 г. № 1126-О-О, положения абз. первого и третьего п. 2 ст. 8 Закона № 66-ФЗ, закрепляющие право граждан, ведущих садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, пользоваться определенным имуществом некоммерческого объединения, а также условия и порядок реализации этого права, включая судебные гарантии, призваны обеспечить справедливый баланс индивидуальных и коллективных интересов в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Обратим внимание, что Конституционный Суд РФ указал, что данные нормы «призваны обеспечить баланс индивидуальных и коллективных интересов», но это не означает, что они действительно обеспечивали такой баланс³².

Для начала следует учитывать, что в судебной практике юридическая природа такого явления, как ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства в индивидуальном порядке, рассматривалась с разных сторон.

В частности, в Обзоре судебной практики ВС ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства в индивидуальном порядке прежде всего рассматривалось как ведение такой деятельности правообладателем садового, огородного или дачного земельного участка, который не является членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, но при этом сам земельный участок находится на территории этого объединения, что вполне соответствовало положениям ст. 8 Закона № 66-ФЗ.

Тем же ВС РФ в определении от 3 сентября 2014 г. № 44-КГ14-4 указывалось, что «Закон № 66-ФЗ предусматривает право граждан вести садоводство, огородничество и дачное хозяйство в индивидуальном порядке (п. 1 ст. 8 указанного Закона), то есть действующее законодательство не ограничивает возможность предоставления гражданину земельного участка для ведения садоводства индивидуально и, следовательно, граждане вправе подавать заявление о предоставлении земельного участка для указанных целей в общем порядке, установленном ЗК РФ».

Таким образом, в судебной практике ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства в индивидуальном порядке рассматривалось и как возможность самостоятельного (без вступления в члены какого-либо объединения) приобретения садового, огородного или дачного земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Такое право может быть реализовано в соответствии со ст. 3918 ЗК РФ.

Закон № 217-ФЗ исключил понятие «граждане, ведущие хозяйство в индивидуальном порядке» и конкретизировал возможные модели ведения садоводства и огородничества гражданами, которые не являются членами товариществ. Во-первых, допускается ведение садоводства и огородничества на земельных участках, расположенных в границах территории ведения садоводства или огородничества, без участия в товариществе (комментируемая статья) и ведение садоводства или огородничества без создания

товарищества в принципе (см. комментарий к ст. 6).

Для лиц, ведущих садоводство и огородничество в границах соответствующей территории, но без участия в товариществе, Закон № 217-ФЗ в сравнении с ранее действовавшим правовым регулированием предусмотрел достаточно много нововведений. Одно из главных — это возможность использовать общее имущество на таких же правах, как это предусмотрено для членов товарищества, хотя ранее Закон № 66-ФЗ предлагал «индивидуалам» использовать общее имущество на основании договора, заключаемого между гражданином и объединением. К нововведениям можно отнести и возможность принимать участие в общем собрании членов товарищества, а также голосовать по вопросам, указанным в п. 4–6, 21 и 22 ч. 1 ст. 17 комментируемого закона.

Фактически наделение такими правами указанных граждан свидетельствует о том, что по ряду вопросов, связанных с условиями сосуществования на определенной территории, соответствующие решения принимаются уже не общим собранием членов товарищества, а, по сути, общим собранием правообладателей садовых и огородных участков, расположенных в границах территории ведения садоводства и огородничества, хотя с юридической точки зрения такой орган управления в законе и не предусматривается. Представляется, что такой подход во многом является более близким к тому самому принципу, обозначенному Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 13 октября 2009 г. № 1126-О-О о справедливом балансе индивидуальных и коллективных интересов.

2. Использование общего имущества садоводами и огородниками, не являющимися членами товарищества, как и ранее, осуществляется за плату, но уже не на условиях договора о пользовании объектами инфраструктуры, как это было предусмотрено ст. 8 Закона № 66-ФЗ, а в силу прямого указания закона.

Частью 17 ст. 54 комментируемого закона предусматривается, что

ранее заключенные договоры о пользовании объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования сохраняют свое действие в течение года со дня вступления в силу Закона № 217-ФЗ, если меньший срок не предусмотрен таким договором или соглашением сторон. При этом плата, предусмотренная ч. 3 ст. 5 комментируемой статьи, до истечения срока действия такого договора не вносится.

Следует также отметить, что ранее п. 2 ст. 8 Закона № 66-ФЗ предусматривалось, что в случае неуплаты установленных договорами взносов за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения на основании решения правления такого объединения либо общего собрания его членов граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, лишаются права пользоваться объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Неплатежи за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения взыскиваются в судебном порядке.

Новый закон, в отличие от ранее действующего, не установил юридических последствий в виде лишения права пользования имуществом общего пользования для лиц, которые не вносят плату, предусмотренную ч. 3 комментируемой статьи, а лишь указал на то, что данная плата может взыскиваться в судебном порядке.

Ранее одним из наиболее часто возникающих на практике спорных вопросов являлся объем услуг, предоставляемых лицам, ведущим садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, по рассматриваемым договорам. Так, указанные лица зачастую выражали желание пользования отдельными объектами инфраструктуры и, соответственно, вносить плату только за пользование данными объектами (см., например, определение ВС РФ от 27 сентября 2016 г. № 78-КГ16-40).

К сожалению, данный вопрос ранее не получил освещения ни в Законе № 66-ФЗ, ни в Обзоре судебной практики ВС.

Согласно п. 22 ч. 1 ст. 17 Закона № 217-ФЗ плата, которую необходимо вносить гражданам, не являющимся членами товарищества, должна иметь соответствующее финансово-экономическое обоснование, которое утверждается общим собранием членов товарищества. При этом следует учитывать, что такие граждане вправе голосовать на общем собрании в случае, если на его рассмотрение вынесен вопрос об утверждении указанного финансово-экономического обоснования.

Следует также подробно разобрать, за что именно должна вноситься такая плата. Согласно ч. 3 ст. 5 Закона № 217-ФЗ гражданин, не являющийся членом товарищества, обязан платить за приобретение, создание, содержание имущества общего пользования, текущий и капитальный ремонт объектов капитального строительства, относящихся к имуществу общего пользования и расположенных в границах территории садоводства или огородничества, а также за услуги и работы товарищества по управлению таким имуществом. Как следует из указанных положений, в случае если, к примеру, гражданин имеет прямой договор электроснабжения, то в рамках этого договора он оплачивает потребляемую электрическую энергию ее поставщику, а не товариществу, поскольку такой вид платы прямо не поименован в ч. 3 ст. 5 Закона № 217-ФЗ.

Закон № 217-ФЗ, по сути, поставил точку в вопросе об объеме услуг, которыми вправе пользоваться и оплачивать «индивидуал», в том числе приравняв суммарный ежегодный размер платы к суммарному ежегодному размеру целевых и членских взносов члена товарищества. Таким образом, такой гражданин не вправе отказаться от использования какого-либо имущества общего пользования в целях освобождения от платы за его использование, единственным способом повлиять на размер платы видится участие в общем собрании членов товарищества.

Вместе с тем представляется, что упомянутое в ч. 7 ст. 15

комментируемого закона право товарищества предусмотреть в уставе отличие в размерах взносов для отдельных членов товарищества, если это обусловлено различным объемом использования имущества общего пользования в зависимости от размера садового или огородного земельного участка и (или) суммарного размера площади объектов недвижимого имущества, расположенных на таком земельном участке, или размера доли в праве общей долевой собственности на такие земельный участок и объекты недвижимого имущества, не исключает возможности применения данной нормы и при определении суммарного ежегодного размера платы лица, не являющегося членом товарищества, но попадающего под критерии указанных членов.

В соответствии с п. 1 ст. 652 ГК РФ участники корпорации (в том числе товарищества собственников недвижимости) вправе обжаловать решения органов корпорации, влекущие гражданско-правовые последствия, в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом. Комментируемый закон пошел немного дальше положений ГК РФ и наделил правом, свойственным в силу ГК РФ только участнику корпоративной организации, иное лицо, не являющееся таким участником. Согласно ч. 8 комментируемой статьи садоводы и огородники, не являющиеся членами товарищества, обладают правом на обжалование решения органов управления товариществом, которые влекут для него гражданско-правовые последствия.

Такое нововведение лишний раз указывает на то, что садоводы могут быть связаны между собой не только корпоративными отношениями в рамках организации, но иными взаимными правами и обязанностями в связи с нахождением в границах определенной территории, то есть в данном гражданско-правовом сообществе прослеживается также своего рода «пространственная», или «территориальная», связь.

Говоря о возможности граждан, не являющихся членами товарищества, обжаловать решения общего собрания членов товарищества, влекущих гражданско-правовые последствия, не

следует забывать, что в соответствии с п. 3 ст. 1814 ГК РФ решение собрания вправе оспорить в суде участник соответствующего гражданско-правового сообщества, не принимавший участия в собрании или голосовавший против принятия оспариваемого решения.

Решение собрания не может быть признано судом недействительным, если голосование лица, права которого затрагиваются оспариваемым решением, не могло повлиять на его принятие и решение собрания не влечет существенные неблагоприятные последствия для этого лица (п. 3 ст. 1814 ГК РФ).

Лицо, оспаривающее решение собрания, должно уведомить в письменной форме заблаговременно участников соответствующего гражданско-правового сообщества о намерении обратиться с таким иском в суд и предоставить им иную информацию, имеющую отношение к делу. Участники соответствующего гражданско-правового сообщества, не присоединившиеся в порядке, установленном процессуальным законодательством, к такому иску, в том числе имеющие иные основания для оспаривания данного решения, в последующем не вправе обращаться в суд с требованиями об оспаривании данного решения, если только суд не признает причины этого обращения уважительными (п. 6 ст. 1814 ГК РФ).

Как мы видим, говоря о возможности обжалования решений общего собрания, ст. 1814 ГК РФ упоминает «гражданско-правовое сообщество». Указанное понятие имеет весьма широкий смысл³³, и в данном случае представляется, что применительно к положениям Закона № 217-ФЗ не до конца разрешен вопрос о том, какое именно сообщество будет иметься в виду при применении положений ст. 1814 ГК РФ — сообщество правообладателей садовых и огородных земельных участков, расположенных в границах территории ведения садоводства и огородничества, или сообщество именно членов товарищества. В частности, в связи с этим можно предположить, что на практике нельзя исключить возникновение спорных ситуаций с применением правил, предусмотренных п. 6 ст.

1814 ГК РФ, в части того, кого именно должен уведомить садовод или огородник о намерении обратиться в суд с соответствующим иском — только членов товарищества или всех правообладателей садовых или огородных участков, расположенных в границах соответствующей территории. Представляется, что необходимые ответы по таким спорным моментам может дать складывающаяся в дальнейшем правоприменительная и судебная практика.

Статья 6. Ведение садоводства или огородничества на садовых или огородных земельных участках без создания товарищества

1. Ведение садоводства или огородничества на садовых или огородных земельных участках может осуществляться гражданами без создания товарищества.

2. Предоставление садовых или огородных земельных участков гражданам, указанным в части 1 настоящей статьи, осуществляется в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации.

3. Граждане, осуществляющие ведение садоводства или огородничества без создания товарищества, осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе самостоятельно взаимодействуют с органами государственной власти, органами местного самоуправления и иными организациями, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

➤ Как уже отмечалось выше, ВС РФ в определении от 3 сентября 2014 г. № 44-КГ14-4 указывал, что «Закон № 66-ФЗ предусматривает право граждан вести садоводство, огородничество и дачное хозяйство в индивидуальном порядке (п. 1 ст. 8 указанного Закона), то есть действующее законодательство не ограничивает возможность предоставления гражданину земельного участка для

ведения садоводства индивидуально и, следовательно, граждане вправе подавать заявление о предоставлении земельного участка для указанных целей в общем порядке, установленном ЗК РФ».

Вместе с тем необходимо отметить, что Закон № 66-ФЗ не предусматривал возможности предоставления садового, огородного или дачного земельного участка гражданину, который не собирается совместно с другими гражданами создавать какую-либо некоммерческую организацию либо вступить в члены ранее созданного объединения, в связи с чем судебная практика по данным вопросам даже на уровне ВС РФ была противоречива.

Так, в частности, до 1 марта 2015 г. (до дня вступления в силу Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») на практике сложилась ситуация, при которой приобретение садового, огородного или дачного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения допускалось только в случае, если заинтересованное лицо являлось членом соответствующего садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Данная позиция была озвучена в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2013 г., утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 4 июня 2014 г., где отмечено, что существующее земельное законодательство закрепляет возможность предоставления земельных участков сельскохозяйственного назначения для осуществления садоводства, огородничества и ведения дачного хозяйства только гражданам, входящим в состав соответствующего некоммерческого объединения. При этом сделан вывод о том, что выделение названных земель гражданам в индивидуальном порядке законом не предусмотрено.

Однако представляется, что последняя позиция не в полной мере учитывает вывод Конституционного Суда Российской Федерации, приведенный в постановлении от 3 марта 1998 г. № 10-П, о том, что

приобретение права собственности на имущество не может быть поставлено в зависимость от членства в каком-либо объединении, поскольку согласно ч. 2 ст. 30 Конституции Российской Федерации членство в каком-либо объединении является добровольным.

В целом с 1 марта 2015 г. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» снял большинство ранее имевших место спорных вопросов относительно порядка предоставления земельных участков для садоводства, огородничества и ведения дачного хозяйства³⁴.

С учетом изменений, внесенных в ЗК РФ комментируемым законом, предоставление садовых земельных участков должно осуществляться в соответствии со ст. 3918 ЗК РФ на основании заявлений граждан, заинтересованных в приобретении садового земельного участка. Если отсутствует утвержденный проект межевания территории, то к заявлению прилагается схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории, которую гражданин, подающий заявление, вправе подготовить самостоятельно, в том числе не определяя координаты характерных точек границ такого земельного участка в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости. Определение таких координат в схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории осуществляется по желанию и усмотрению заявителя³⁵.

Предоставление садовых земельных участков осуществляется на торгах только в случае, если по истечении тридцати дней со дня опубликования извещения о предоставлении земельного участка для садоводства поступили заявления иных лиц о предоставлении этого земельного участка. Такие риски не относятся к огородникам, поскольку согласно подп. 19 п. 2 ст. 396 ЗК РФ предоставление земельных участков для ведения огородничества осуществляется в аренду сроком до трех лет без предварительного опубликования в средствах массовой информации каких-либо извещений и без

проведения торгов.

Комментируемая статья лишь подтвердила подходы к предоставлению гражданам садовых и огородных земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые были реализованы в Федеральном законе от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, ч. 3 комментируемой статьи предусматривается, что граждане, не создавшие совместно с другими лицами садоводческие или огороднические товарищества, могут вести садоводство и огородничество самостоятельно, для чего они наделены всеми предусмотренными законом правами, и самостоятельно взаимодействуют с органами публичной власти и иными лицами.

Вместе с тем отметим и одно важное нововведение.

Ранее ст. 13 Закона № 66-ФЗ предусматривалось, что органы местного самоуправления по месту жительства граждан должны:

- 1) осуществлять регистрацию и учет заявлений граждан, нуждающихся в получении садовых, огородных или дачных земельных участков, а также вести очередь таких граждан на основании регистрации соответствующих заявлений и включать в отдельный список лиц, имеющих преимущественное право на получение садовых, огородных или дачных земельных участков;

- 2) на основании утвержденного списка граждан, подавших заявление о предоставлении садового, огородного или дачного земельного участка, определять потребности в садовых, огородных или дачных земельных участках.

Однако нельзя забывать, что в рамках положений Закона № 66-ФЗ само по себе включение гражданина в список нуждающихся в получении садового, огородного или дачного земельного участка не являлось гарантией приобретения такого земельного участка в дальнейшем.

Так, специалистами указывалось, что норму об обязанности органов местного самоуправления обеспечить граждан по первому их требованию дачными, садовыми или огородными земельными участками не следует понимать буквально. Кроме желания граждан и органов местного самоуправления исполнить соответствующие требования, для этого должны быть и объективные условия. Под последними понимается наличие в муниципальном образовании свободных от прав третьих лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, которые в соответствии с градостроительной документацией (генеральным планом и правилами землепользования и застройки) предназначены к предоставлению гражданам для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Отмечалась совершенно обычная ситуация (особенно в условиях крупного города), когда орган местного самоуправления не располагает такими участками, поскольку все свободные (незастроенные) территории запланированы под жилую, общественно-деловую и иную застройку³⁶.

В связи с этим считаем необходимым обратить внимание на позицию Конституционного Суда РФ по схожему правовому вопросу. Так, в определении от 21 февраля 2008 г. № 121-О-О разъяснено, что для реализации права на получение в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства должен быть соблюден порядок его формирования и постановки на государственный кадастровый учет, что обуславливает необходимость предварительного проведения уполномоченными органами ряда связанных с этим мероприятий. Отсутствие возможности формирования земельного участка для индивидуального жилищного строительства в границах городского поселения может быть обусловлено особенностями развития данного поселения с учетом градостроительных, экологических и иных норм, что само по себе не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод граждан.

В определении Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2017 г. № 246-О рассмотрена ситуация, когда заявитель обратился в

администрацию Кировского района Санкт-Петербурга с заявлением о регистрации его в качестве желающего получить бесплатно дачный участок, мотивируя свои притязания ссылкой на ст. 13 и 14 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». В этом заявителю было отказано, поэтому он обратился в суд с требованием обязать названную администрацию предоставить ему земельный участок. Суды отказали в удовлетворении данного требования, отметив, что ссылка заявителя на указанные законоположения несостоятельна, поскольку они не регулируют спорные отношения.

Таким образом, действительно можно сделать вывод, что учет нуждающихся в получении садовых, огородных и дачных участков и само предоставление этих участков являются различными юридическими процедурами.

В соответствии с ч. 18 ст. 54 комментируемого закона предоставление садовых или огородных земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам, включенным до дня вступления в силу данного закона в утвержденный органом местного самоуправления список граждан, подавших заявления о предоставлении таких земельных участков, осуществляется по правилам, предусмотренным ЗК РФ. При этом законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами могут предусматриваться меры, направленные на оказание поддержки в создании такими гражданами садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ, предоставлении этим товариществам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также иные меры поддержки этих товариществ.

Глава 2.

Создание товарищества

Статья 7. Цели создания и деятельности товарищества

Товарищество может быть создано и вправе осуществлять свою деятельность для совместного владения, пользования и в установленных федеральным законом пределах распоряжения гражданами имуществом общего пользования, находящимся в их общей долевой собственности или в общем пользовании, а также для следующих целей:

1) создание благоприятных условий для ведения гражданами садоводства и огородничества (обеспечение тепловой и электрической энергией, водой, газом, водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами, благоустройства и охраны территории садоводства или огородничества, обеспечение пожарной безопасности территории садоводства или огородничества и иные условия);

2) содействие гражданам в освоении земельных участков в границах территории садоводства или огородничества;

3) содействие членам товарищества во взаимодействии между собой и с третьими лицами, в том числе с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также защита их прав и законных интересов.

Комментируемая статья посвящена целям создания садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ, причем созданных как собственниками садовых и огородных участков, так и гражданами в целях дальнейшего приобретения таких земельных участков из государственной или муниципальной собственности.

Прежде всего отметим, что цели создания товариществ

собственников недвижимости сформулированы в ГК РФ.

Так, товариществом собственников недвижимости признается добровольное объединение собственников недвижимого имущества (помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, жилых домов, садовых домов, садовых или огородных земельных участков и т. п.), созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами (п. 1 ст. 12312 ГК РФ).

Таким образом, ГК РФ определил главную цель создания товариществ собственников недвижимости, включая садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества, — совместное владение, пользование и распоряжение имуществом, в силу закона находящимся в общей собственности или общем пользовании собственников недвижимости. Кроме того, ГК РФ допустил существование и иных целей, которые могут быть предусмотрены другими законами. Однако реализация таких иных допустимых целей возможна только в дополнение к указанной главной цели.

Исходя из определения, предусмотренного ГК РФ, следует, по сути, что товарищества собственников недвижимости создаются для решения задач, связанных с общим имуществом.

Говоря о положениях ГК РФ, нельзя не обратить внимание на несколько важных моментов.

Во-первых, положения ГК РФ, формулируя цели создания товариществ собственников недвижимости, говорят об имуществе, которое уже создано, поскольку речь идет о владении, пользовании и распоряжении, и уже находится в общей собственности или общем пользовании. В связи с этим обращает на себя внимание тот факт, что ГК РФ не предусматривает возможности создания товариществ собственников недвижимости для создания или приобретения такого имущества, как, к примеру, в случае создания

садоводческого или огороднического товарищества для дальнейшего приобретения земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, из которых будут образованы земельные участки общего назначения и застроены объектами общего пользования.

Во-вторых, основанием для нахождения этого имущества в общей собственности или в общем пользовании должен являться непосредственно закон, поскольку использована формулировка «в силу закона». При этом остается вопрос о том, может ли такое имущество принадлежать гражданам не только в силу закона, но и быть приобретено по сделке. Так, к примеру, с учетом положений ст. 391 ЗК РФ основанием для возникновения права общей собственности граждан на земельный участок общего назначения, расположенный в границах территории садоводства и огородничества, является решение органа государственной власти или органа местного самоуправления, в соответствии с которым данный участок предоставлен гражданам в собственность.

В-третьих, в силу закона общее имущество может находиться не только в общей собственности, но и в общем пользовании членов товарищества собственников недвижимости. В частности, как раз садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества подтверждают существование такой гражданско-правовой модели. Так, в соответствии с п. 27 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в случае, если земельный участок общего назначения является ограниченным в обороте, он предоставляется собственникам садовых и огородных участков, расположенных в границах территории ведения садоводства и огородничества, в аренду со множественностью лиц на стороне арендатора. Вместе с тем и здесь нетрудно заметить, что земельный участок общего назначения в таком случае будет находиться в общем пользовании собственников садовых и огородных участков на основании договора аренды, а не в силу прямого указания закона.

Можно предположить, что законодатель, изначально формулируя

положения ст. 12312 ГК РФ и используя формулировку «в силу закона», отнюдь не стремился усомниться в том, что общее имущество могло быть приобретено собственниками недвижимости по иным основаниям, кроме как в силу прямого указания закона. Представляется, что данная конструкция в первую очередь была ориентирована на общее имущество в многоквартирном доме, которое в силу закона, то есть без каких-либо дополнительных решений и сделок, принадлежит на праве общей долевой собственности собственникам помещений в многоквартирном доме.

Воспользовавшись положениями ст. 12312 ГК РФ о возможности создания товариществ собственников недвижимости и для иных целей, прямо не поименованных в этой статье ГК РФ, законодатель в комментируемой статье дополнил перечень целей создания товариществ собственников недвижимости, но только применительно к садоводческим и огородническим некоммерческим товариществам, особенности гражданско-правового положения которых являются предметом регулирования Закона № 217-ФЗ.

В первую очередь к таким целям отнесено создание благоприятных условий для ведения гражданами садоводства и огородничества. Перечень таких условий не является закрытым, но тем не менее комментируемая статья содержит ряд условий, которые имеют главенствующее значение: снабжение тепловой и электрической энергией, водой, газом, водоотведение, обращение с твердыми коммунальными отходами, благоустройство и охрана территории садоводства и огородничества, обеспечение пожарной безопасности.

Глядя на такие цели создания садоводческих и огороднических товариществ, можно отметить, что к указанным правоотношениям должны применяться положения специальных федеральных законов и подзаконных актов, регулирующих правила осуществления деятельности в соответствующих сферах.

Так, к примеру, правоотношения в сфере снабжения

электрической энергией регулируются положениями ГК РФ, Федеральным законом от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», Правилами недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 861 и другими актами в сфере электроэнергетики.

В определении ВС РФ от 3 марта 2015 г. № 5-КГ14-140 по спору относительно законности действий садоводческого некоммерческого товарищества по отключению от электроснабжения садового земельного участка и жилого дома, ВС РФ сделал вывод о том, что садоводческое некоммерческое товарищество не является энергоснабжающей организацией, выступает по договору энергоснабжения абонентом, в связи с чем для передачи им энергии истцу как субабоненту необходимо получить согласие энергоснабжающей организации. В связи с этим можно сделать вывод, что ранее между садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением и самим гражданином могли возникать правоотношения в сфере энергоснабжения как между абонентом и субабонентом.

Примечательным также является определение ВС РФ от 29 октября 2015 г. № 301-КГ15-13165, в котором указывается на необходимость подтверждения лицом, ведущим на территории садоводческого некоммерческого товарищества садоводство в индивидуальном порядке, его права на использование определенного объема мощности электрической энергии, предоставленной энергоснабжающей организацией данному товариществу. При этом ВС РФ сделал вывод, что в ином случае будут нарушены права как членов товарищества, так и лиц, ведущих садовое хозяйство на территории товарищества в индивидуальном порядке, в интересах которых между товариществом и энергоснабжающей организацией заключен договор энергоснабжения, поскольку количество потребляемой указанными гражданами мощности электрической энергии регулируется разрешенной для использования мощностью, выделенной в целом

для товарищества.

В целом вопросы обеспечения электрической энергией товариществ садоводов и огородников и граждан, ведущих садоводство и огородничество без участия в таких товариществах, являются одними из наиболее спорных и часто встречающихся в спорах с участием садоводов. В частности, значение этого вопроса подчеркивается еще и тем, что федеральные органы исполнительной власти считают необходимым именно по данным вопросам давать соответствующие разъяснения³⁷.

В положениях Закона № 217-ФЗ не описываются процедуры, связанные со снабжением товариществом граждан тепловой и электрической энергией, водой, газом, оказанием услуг по водоотведению, организацией обращения с твердыми коммунальными отходами, выполнением работ по благоустройству и охране территории садоводства и огородничества, обеспечением пожарной безопасности. Комментируемый закон предусмотрел только правила финансового участия граждан в осуществлении указанных работ и оказании вышеперечисленных услуг в виде уплаты взносов или внесения платы, предусмотренной ч. 3 ст. 5 Закона № 217-ФЗ.

В связи с этим по данным вопросам «тяжесть» правового регулирования, учитывающего различные особенности деятельности в соответствующих сферах, ложится на специальное законодательство (к примеру, федеральные законы от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»), а также общие положения ГК РФ (к примеру, в части электроснабжения, оказания различных услуг, отношений в сфере подряда и т. д.). Утверждение правил благоустройства территории относится к вопросам местного значения муниципальных образований, полномочия по которым реализуются на основании муниципальных правовых актов (п. 19 ч.

1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Статьей 1 Закона № 66-ФЗ было предусмотрено, что садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение граждан — это некоммерческая организация, учрежденная гражданами на добровольных началах для содействия ее членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Кроме того, ст. 1 Закона № 66-ФЗ определяла, что эти задачи, стоящие перед объединениями, должны быть именно общими. Данное положение указывало на то, что деятельность садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан должна иметь исключительно коллективный характер и не может осуществляться в интересах отдельно взятого садовода, огородника или дачника.

Таким образом, садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение граждан как самостоятельный субъект гражданских правоотношений было призвано осуществлять деятельность, в результате которой будут достигнуты цели, преследуемые именно его членами при ведении садоводства, огородничества или дачного хозяйства.

Как мы видим, законодатель не отказался от термина «содействие». В. И. Даль определял «содействие» как «соучастие, помощь, пособие, подспорье в каком-либо деле»³⁸. С. И. Ожегов считал, что «содействие — это помощь, поддержка в какой-нибудь деятельности», а «содействовать значит оказывать содействие, способствовать успеху»³⁹. Ключевое слово в обоих определениях — «помощь», то есть участие наряду с другими в какой-либо деятельности, что способствует достижению поставленной цели.

В связи с этим можно со всей уверенностью утверждать, что товарищество должно осуществлять свою деятельность

исключительно в целях реализации прав граждан по хозяйствованию на своих садовых и огородных земельных участках. Кроме того, цели, перечисленные в комментируемой статье, указывают на то, что какая-либо деятельность товарищества, не направленная на решение именно общих задач и не отвечающая общим интересам садоводов и огородников, является прямым нарушением положений комментируемого закона.

Как же более подробно раскрыть основные элементы деятельности товарищества? Это представляется необходимым, поскольку закон обошелся достаточно общими формулировками.

В данном случае можно утверждать, что остается достаточно актуальной позиция ВС РФ, высказанная в Обзоре судебной практики, где указывалось, что объединение является основанной на членстве некоммерческой организацией, предметом деятельности которой является объединение усилий и возможностей индивидуальных землепользователей для наиболее полного удовлетворения их потребностей, в соответствии с этим ее основной целью является защита законных прав своих членов в области земельных отношений. Оно вправе осуществлять деятельность по управлению территорией, в пределах которой находятся земельные участки его членов, ее обслуживанию и эксплуатации; обеспечению согласия владельцев участков в отношении норм общежития и порядка реализации ими своих прав по владению, пользованию и распоряжению своей собственностью, а также собственностью объединения; созданию благоприятной экологической обстановки на территории, надлежащих условий для ведения хозяйства; созданию и развитию инженерно-технической и социально-бытовой инфраструктуры на территории, имущественных и иных объектов общего пользования; ремонту и содержанию инженерных сетей, дорог и других объектов общего пользования; обеспечению надлежащего технического, противопожарного, экологического и санитарного состояния участков, общего имущества, земель общего пользования, прилегающей территории.

Следует признать, что с течением времени, включая самое начало зарождения садоводческого и огороднического движения в советский период, цели создания товариществ садоводов и огородников претерпели значительные изменения. Можно сказать, что они стали ориентированы на решение практических вопросов, связанных с общим имуществом, землей, содержанием и благоустройством территории. При этом в сравнении с советским подходом и отношением к садоводству и огородничеству современные взгляды утратили своего рода стратегическую составляющую.

Садово-огородные кооперативные товарищества известны отечественному законодательству еще с двадцатых годов прошлого века. Так, постановлением Экономического совета РСФСР от 13 апреля 1929 г. «О садово-огородных, жилищно-строительных кооперативных товариществах» предусматривалось, что садово-огородные кооперативные товарищества организуются для развития огородничества и садоводства на свободных землях, имеющихся близ промышленных центров.

Садоводство получило широкое распространение с принятием постановления Совета Министров СССР от 24 февраля 1949 г. № 807 «О коллективном и индивидуальном огородничестве и садоводстве рабочих и служащих», п. 8 которого предусматривалось, что рабочие и служащие обязаны в течение первых трех лет полностью освоить личным трудом или трудом членов своих семей отводимые им земельные участки под сад и посадить фруктовые деревья и ягодные кустарники (крыжовник, малину, смородину и др.) в количестве, устанавливаемом городскими и поселковыми исполкомами.

В дальнейшем правовое регулирование деятельности садоводческих товариществ шло по пути утверждения типовых уставов, которыми должны были руководствоваться все создаваемые объединения садоводов. Так, в Типовом уставе, утвержденном постановлением Совета Министров РСФСР от 15 октября 1956 г. № 678, была сформулирована задача создания

товарищества — развитие коллективного садоводства рабочих и служащих для удовлетворения потребностей в плодах и ягодах, а также организация отдыха членов товарищества и их семей.

Следующим Типовым уставом садоводческого товарищества, который был утвержден на основании постановления Совета Министров РСФСР и ВЦСПС от 18 марта 1966 г. № 261, предусматривалось, что основной задачей садоводческого товарищества как общественной организации является создание коллективного сада и дальнейшее его развитие с целью дополнительного получения плодов, ягод и овощей, а также создание условий по улучшению проведения досуга, укреплению здоровья рабочих и служащих и приобщению к труду подростков.

Пункт 4 Типового устава садоводческого товарищества, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 11 ноября 1985 г. № 517, установил, что основной задачей садоводческого товарищества является организация коллективного сада и использование его членами товарищества для производства фруктов, ягод, овощей и другой сельскохозяйственной продукции, а также создание условий для культурного проведения свободного времени трудящимися и их семьями, укрепления здоровья, приобщения к труду подростков. Аналогичные задачи создания и деятельности садоводческого товарищества закреплялись в Типовом уставе садоводческого товарищества, утвержденном постановлением Совета Министров РСФСР от 11 ноября 1985 г. № 517.

Закон СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации в СССР» установил, что садоводческие и садово-огороднические товарищества являются составной частью системы кооперации (ст. 52). При этом потребительские кооперативы создавались для удовлетворения потребностей своих членов и других граждан в торговом и бытовом обслуживании, а также членов кооперативов в жилищах, дачах и садовых участках, гаражах и стоянках для автомобилей, в социально-культурных и других услугах. Наряду с указанными функциями потребительские кооперативы могли также

развивать разнообразную производственную деятельность, то есть быть кооперативами смешанного типа (ст. 3).

Таким образом, следует признать, что в советский период развитие садоводства и огородничества преследовало более глобальные цели, нежели чем управление общим имуществом и содержание в надлежащем порядке соответствующих территорий. Данные цели содержали в себе нематериальные составляющие (организация досуга и отдыха граждан, укрепление их здоровья, воспитание подрастающего поколения), а материальный аспект заключался прежде всего в помощи гражданам страны в том, чтобы прокормить свои семьи.

Статья 8. Устав товарищества

В уставе товарищества в обязательном порядке указываются:

- 1) наименование товарищества;**
- 2) организационно-правовая форма товарищества;**
- 3) место нахождения товарищества;**
- 4) предмет и цели деятельности товарищества;**
- 5) порядок управления деятельностью товарищества, в том числе полномочия органов товарищества, порядок принятия ими решений;**
- 6) порядок приема в члены товарищества, выхода и исключения из числа членов товарищества;**
- 7) порядок ведения реестра членов товарищества;**
- 8) права, обязанности и ответственность членов товарищества;**
- 9) порядок внесения взносов, ответственность членов**

товарищества за нарушение обязательств по внесению взносов;

10) состав, порядок образования и полномочия ревизионной комиссии (ревизора);

11) порядок приобретения и создания имущества общего пользования товарищества;

12) порядок изменения устава товарищества;

13) порядок реорганизации и ликвидации товарищества;

14) порядок предоставления членам товарищества информации о деятельности товарищества и ознакомления с бухгалтерской (финансовой) отчетностью и иной документацией товарищества;

15) порядок взаимодействия с гражданами, ведущими садоводство или огородничество на земельных участках, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, без участия в товариществе;

16) порядок принятия решений общего собрания членов товарищества путем заочного голосования.



В соответствии со ст. 52 ГК РФ юридические лица, за исключением хозяйственных товариществ и государственных корпораций, действуют на основании уставов, которые утверждаются их учредителями (участниками). Устав юридического лица, утвержденный учредителями (участниками) юридического лица, должен содержать сведения о наименовании юридического лица, его организационно-правовой форме, месте его нахождения, порядке управления деятельностью юридического лица, а также другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующих организационно-правовой формы и вида. В уставах некоммерческих организаций должны быть определены

предмет и цели деятельности юридических лиц. Изменения, внесенные в учредительные документы юридических лиц, приобретают силу для третьих лиц с момента государственной регистрации учредительных документов, а в случаях, установленных законом, с момента уведомления органа, осуществляющего государственную регистрацию, о таких изменениях. Однако юридические лица и их учредители (участники) не вправе ссылаться на отсутствие регистрации таких изменений в отношениях с третьими лицами, действовавшими с учетом таких изменений.

Комментируемая статья содержит требования к содержанию устава садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества. Помимо непосредственно данных требований, следует учитывать, что определенные требования к содержанию устава товарищества собственников недвижимости предъявляет и непосредственно ГК РФ.

Так, согласно п. 2 ст. 12312 ГК РФ устав товарищества собственников недвижимости должен содержать сведения о его наименовании, включающем слова «товарищество собственников недвижимости», месте нахождения, предмете и целях его деятельности, составе и компетенции органов товарищества и порядке принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов, а также иные сведения, предусмотренные законом.

Обратим внимание на вопросы, связанные с наименованием садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ.

В соответствии с п. 1 ст. 54 ГК РФ юридическое лицо имеет свое наименование, содержащее указание на организационно-правовую форму, а в случаях, когда законом предусмотрена возможность создания вида юридического лица, указание только на такой вид. Наименование некоммерческой организации должно содержать указание на характер деятельности юридического лица.

Таким образом, анализируя положения п. 1 ст. 54 и п. 2 ст. 12312 ГК РФ, мы можем наблюдать некоторые несоответствия данных норм друг другу. Так, п. 2 ст. 12312 ГК РФ указывает на то, что наименование должно в обязательном порядке включать слова «товарищество собственников недвижимости», что указывает на организационно-правовую форму некоммерческой корпоративной организации. Однако в свою очередь п. 1 ст. 54 ГК РФ предусматривает, что, если закон допускает возможность существования вида юридического лица, наименование должно содержать указание только на такой вид.

Соответственно, если руководствоваться п. 1 ст. 54 ГК РФ, а также принимая во внимание, что садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества являются видом товарищества собственников недвижимости, то наименование такого товарищества должно звучать именно так: «садоводческое некоммерческое товарищество» или «огородническое некоммерческое товарищество», без указания «товарищество собственников недвижимости».

Также применительно к наименованию товариществ садоводов и огородников следует отметить требования п. 1 ст. 54 ГК РФ о том, что наименование должно содержать указание на характер деятельности юридического лица. Вместе с тем п. 4 комментируемой статьи и п. 2 ст. 12312 ГК РФ говорят о предметах и целях деятельности товарищества, а не о характере такой деятельности. Возможно, применительно к изучаемым товариществам указанием на характер деятельности могут являться слова «садоводческое некоммерческое» или «огородническое некоммерческое», хотя однозначно не ясно, что имел в виду законодатель под термином «характер деятельности».

В связи с этим представляется, что на практике могут встречаться различные варианты указания наименований товариществ садоводов и огородников, сформулированные по разным правилам, предусмотренным п. 1 ст. 54 и п. 2 ст. 12312 ГК РФ. Так, к примеру, созданное до дня вступления в силу Закона № 217-ФЗ

садоводческое некоммерческое товарищество «Ромашка» может сохранить именно такое наименование, если будет руководствоваться положениями п. 1 ст. 54 ГК РФ. В случае применения норм п. 2 ст. 12312 ГК РФ такое товарищество может иметь наименование «товарищество собственников недвижимости «Ромашка»». Если же такое товарищество захочет отразить в своем наименовании организационно-правовую форму, вид юридического лица и характер его деятельности, то не исключено, что новое наименование будет звучать как «товарищество собственников недвижимости садоводческое некоммерческое товарищество «Ромашка»».

Различные варианты наименования могут сделать первичную информацию о товариществе более закрытой или открытой. Так, к примеру, если в наименовании будет отсутствовать слово «садоводческое» или «огородническое», то, только ознакомившись с наименованием, третьи лица не смогут определить вид такого товарищества.

Некоммерческая организация, в том числе садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество, не может иметь фирменное наименование (п. 4 ст. 54, п. 1 ст. 1473 ГК РФ). Как отмечено в постановлении Пленума ВС РФ № 5, Пленума ВАС РФ № 29 от 26 марта 2009 г. «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации», наименования некоммерческих организаций не являются средством индивидуализации юридических лиц в смысле положений части четвертой ГК РФ, на них не распространяется правовая охрана, установленная параграфом 1 гл. 76 ГК РФ.

Как предусмотрено подп. «ж» п. 1 ст. 23 Закона о регистрации юридических лиц, несоответствие наименования юридического лица требованиям федерального закона является основанием для отказа в государственной регистрации такого юридического лица.

Пункт 3 комментируемой статьи упоминает место нахождения товарищества. В соответствии с п. 2 ст. 54 ГК РФ место нахождения

юридического лица определяется местом его государственной регистрации на территории Российской Федерации путем указания наименования населенного пункта (муниципального образования).

В свою очередь, в соответствии с п. 3 ст. 54 ГК РФ в Едином государственном реестре юридических лиц должен быть указан адрес юридического лица в пределах места нахождения юридического лица. Юридическое лицо несет риск последствий неполучения юридически значимых сообщений (ст. 1651 ГК РФ), доставленных по адресу, указанному в Едином государственном реестре юридических лиц, а также риск отсутствия по указанному адресу своего органа или представителя. Сообщения, доставленные по адресу, указанному в Едином государственном реестре юридических лиц, считаются полученными юридическим лицом, даже если оно не находится по указанному адресу.

Согласно п. 5 ст. 54 ГК РФ место нахождения юридического лица указывается в его учредительном документе и в Едином государственном реестре юридических лиц.

Таким образом, мы видим, что в уставе садоводческого или огороднического товарищества его адрес может не содержаться, однако при этом адрес отражается в Едином государственном реестре юридических лиц.

Как предусмотрено п. 2 ст. 51 ГК РФ, лицо, добросовестно полагающееся на данные Единого государственного реестра юридических лиц, вправе исходить из того, что они соответствуют действительным обстоятельствам. Юридическое лицо не вправе в отношениях с лицом, полагавшимся на данные Единого государственного реестра юридических лиц, ссылаться на данные, не включенные в указанный реестр, а также на недостоверность данных, содержащихся в нем, за исключением случаев, когда соответствующие данные включены в указанный реестр в результате неправомерных действий третьих лиц или иным путем помимо воли юридического лица.

В п. 2 постановления Пленума ВАС от 30 июля 2013 г. № 61 «О

некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица» указывается, что при рассмотрении споров, связанных с отказом в государственной регистрации юридического лица (в том числе внесение изменений, касающихся сведений об адресе юридического лица), арбитражным судам необходимо принимать во внимание, что регистрирующий орган на основании подп. «р» п. 1 ст. 23 Закона о регистрации юридических лиц вправе отказать в государственной регистрации при наличии подтвержденной информации о недостоверности представленных сведений об адресе юридического лица, то есть о том, что такой адрес был указан без намерения использовать его для осуществления связи с юридическим лицом. О недостоверности названных сведений может, в частности, свидетельствовать следующее:

1) адрес, указанный в документах, представленных при государственной регистрации, согласно сведениям ЕГРЮЛ, обозначен как адрес большого количества иных юридических лиц, в отношении всех или значительной части которых имеются сведения о том, что связь с ними по этому адресу невозможна (представители юридического лица по данному адресу не располагаются, и корреспонденция возвращается с пометкой «организация выбыла», «за истечением срока хранения» и т. п.);

2) адрес, указанный в документах, представленных при государственной регистрации, в действительности не существует или находившийся по этому адресу объект недвижимости разрушен;

3) адрес, указанный в документах, представленных при государственной регистрации, является условным почтовым адресом, присвоенным объекту незавершенного строительства;

4) адрес, указанный в документах, представленных при государственной регистрации, заведомо не может свободно использоваться для связи с таким юридическим лицом (адреса, по которым размещены органы государственной власти, воинские части и т. п.);

5) имеется заявление собственника соответствующего объекта недвижимости (иного управомоченного лица) о том, что он не разрешает регистрировать юридические лица по адресу данного объекта недвижимости.

При наличии хотя бы одного из перечисленных обстоятельств сведения об адресе юридического лица считаются недостоверными, если заявитель не представил в регистрирующий орган иные сведения (документы), подтверждающие, что связь с юридическим лицом по этому адресу будет осуществляться.

Вместе с тем судам следует учитывать, что по смыслу п. 4 ст. 9 Закона о регистрации юридических лиц регистрирующий орган не вправе возлагать на лицо, обратившееся с соответствующим заявлением о государственной регистрации, бремя подтверждения достоверности представленных сведений об адресе юридического лица, в том числе путем представления дополнительных документов, помимо предусмотренных Законом.

В п. 10 указанного постановления Пленума ВАС РФ отмечается, что арбитражным судам необходимо иметь в виду, что место нахождения юридического лица, отражаемое в его учредительных документах, определяется указанием наименования населенного пункта (муниципального образования). В связи с этим изменение сведений ЕГРЮЛ в части адреса юридического лица в рамках его места нахождения, указанного в учредительных документах, не требует внесения изменений в учредительные документы независимо от того, был ли в них ранее указан такой адрес, если только иное прямо не предусмотрено учредительными документами юридического лица.

Устав является главным документом в деятельности садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, в котором не только указываются определенные сведения о самом товариществе, но и регулируется ряд вопросов, связанных с деятельностью органов управления товарищества, правами и обязанностями их членов. Так, например, основные нормы о взносах членов товарищества урегулированы

непосредственно законом (ст. 14), однако при этом порядок их внесения определяется уставом. Другим примером являются вопросы, связанные с реестром членов товарищества: создание реестра и предоставление сведений для включения в него регулируются отдельной нормой закона (ст. 15), а вопросы, связанные с его ведением, отражаются уже в уставе товарищества.

В ряде вопросов положения устава фактически дополняют нормы ГК РФ. Так, к примеру, общие положения о порядке реорганизации и ликвидации юридических лиц содержатся в ст. 57–641 ГК РФ, а специальные нормы комментируемого закона (ст. 27 и 28), а также положения устава товарищества дополняют вышеуказанные нормы ГК РФ.

Согласно п. 5 ст. 52 ГК РФ участникам юридического лица предоставляется право утвердить регулирующие корпоративные отношения (п. 1 ст. 2) и не являющиеся учредительными документами внутренний регламент и иные внутренние документы юридического лица. Во внутреннем регламенте и в иных внутренних документах юридического лица могут содержаться положения, не противоречащие учредительному документу юридического лица.

Таким образом, регулирование отдельных внутрикорпоративных вопросов может не найти своего отражения именно в уставе, но в то же время содержаться в регламентных документах. В частности, о существовании неких «внутренних документов товарищества» и «внутренних распорядков товарищества» упоминается в п. 7 ч. 3 ст. 11 и п. 14 ч. 7 ст. 18 Закона № 217-ФЗ.

В соответствии с п. 2 ст. 52 ГК РФ юридические лица могут действовать на основании типового устава, утвержденного уполномоченным государственным органом. Типовой устав, утвержденный уполномоченным государственным органом, не содержит сведений о наименовании, фирменном наименовании, месте нахождения и размере уставного капитала юридического лица. Такие сведения указываются в Едином государственном реестре юридических лиц.

В настоящее время типового устава садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества не существует. Также отсутствует и орган государственной власти, уполномоченный на его утверждение. Вместе с тем напомним, что в советский период, когда садоводство и огородничество получило широкое распространение среди населения, основные вопросы, связанные с ведением такой деятельности в коллективных формах, регулировались именно типовыми уставами товарищества (1956 г.⁴⁰, 1966 г.⁴¹, 1985 г.⁴² и 1988 г.⁴³). Возможно, со временем государство и сами садоводы и огородники вновь обратятся к советскому опыту регулирования данной сферы правоотношений и вопрос о необходимости разработки типового устава садоводческого или огороднического товарищества может оказаться на повестке дня.

Статья 9. Порядок создания товарищества

Товарищество может быть создано для целей, предусмотренных статьей 7 настоящего Федерального закона:

1) гражданами с последующим предоставлением товариществу земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

2) гражданами, являющимися собственниками садовых или огородных земельных участков.

➤ Закон № 66-ФЗ определял две цели создания садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан. Первая из них — это реализация прав граждан на получение садовых, огородных и дачных земельных участков. Второй целью являлась реализация прав граждан на владение, пользование и распоряжение земельными участками, а также удовлетворение иных потребностей, связанных с реализацией таких прав. Реализация этих целей именовалась как содействие гражданам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения

садоводства, огородничества и дачного хозяйства (ст. 1 Закона № 66-ФЗ).

Закон № 217-ФЗ, по сути, не отступил от ранее действовавших норм и также провозгласил возможность создания товариществ гражданами для дальнейшего приобретения земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо гражданами, которые уже являются собственниками таких земельных участков.

Вместе с тем отметим, что, несмотря на наименование комментируемой статьи, она не содержит непосредственно норм о порядке создания товарищества, а скорее отвечает на вопрос, кем такое товарищество может быть создано (то есть указывает на возможных учредителей товарищества), и указывает на цели, которые преследуются при создании товарищества.

Так, например, очевидно, что граждане, у которых нет в собственности садовых или огородных участков, создают товарищество для того, чтобы эти участки получить, учитывая, что в соответствии с ЗК РФ земельные участки садоводческим и огородническим товариществам предоставляются без проведения торгов (см. комментарий к ст. 40). Такая цель охватывается формулировкой «с последующим предоставлением товариществу земельного участка».

Однако на практике не может не возникнуть вопрос о том, каковы последствия ситуации, при которой, создав для реализации вышеуказанной цели садоводческое или огородническое товарищество, граждане окажутся в положении, когда такому товариществу не будет предоставлен необходимый для него земельный участок по причине отсутствия подходящих земельных участков на территории того или иного муниципального образования либо в связи с наличием оснований для отказа со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления в предоставлении желаемой земли — например, в случае если понравившийся учредителям товарищества земельный участок запланирован под размещение объекта федерального,

регионального или местного значения.

Ни комментируемый закон, ни положения ГК РФ не содержат указаний на последствия ситуации, когда созданное юридическое лицо не может достичь целей, для реализации которых оно, собственно, и создавалось.

В соответствии с п. 1 ст. 49 ГК РФ юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительном документе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Исходя из данных положений ГК РФ, возможность иметь гражданские права, которые соответствуют целям деятельности созданного юридического лица, является важнейшим элементом его правоспособности как участника гражданских правоотношений.

С одной стороны, согласно п. 3 ст. 49 ГК РФ правоспособность юридического лица возникает с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании и прекращается в момент внесения в указанный реестр сведений о его прекращении, то есть садоводческое или огородническое товарищество приобретает правоспособность со дня внесения сведений о нем в Единый государственный реестр юридических лиц (далее — ЕГРЮЛ). Однако в данном случае для достижения целей товарищества, которое создано для последующего приобретения земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, одного только факта внесения сведений о товариществе собственников недвижимости в ЕГРЮЛ недостаточно.

К примеру, напомним, что в первой редакции ст. 17 Закона № 66-ФЗ предусматривалось, что для государственной регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения его учредители представляют заявление о государственной регистрации такого объединения, решение его учредителей, утвержденный общим собранием учредителей такого объединения устав, документ об уплате регистрационного сбора, а также документы, удостоверяющие права на земельные участки

реорганизуемых садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, либо документы о предварительном выборе земельного участка для размещения учреждаемого объединения.

Можно предположить, что в вышеописанной ситуации могут быть вполне применимы положения подп. 5 п. 3 ст. 61 ГК РФ, в соответствии с которыми юридическое лицо ликвидируется по решению суда по иску учредителя (участника) юридического лица в случае невозможности достижения целей, ради которых оно создано, в том числе в случае, если осуществление деятельности юридического лица становится невозможным или существенно затрудняется.

Кроме того, обратим внимание, что согласно п. 2 ст. 61 ГК РФ юридическое лицо ликвидируется по решению его учредителей (участников) или органа юридического лица, уполномоченного на то учредительным документом, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, с достижением цели, ради которой оно создано. Учитывая, что данной нормой предусмотрен незакрытый перечень оснований для ликвидации юридического лица по решению его учредителей (применена формулировка «в том числе»), в случае отсутствия возможности получения садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, такое товарищество может быть ликвидировано и по решению учредителей.

Вместе с тем не следует отрицать возможности сохранения гражданами созданного ими товарищества для поиска иных вариантов приобретения земельных участков — к примеру, на территории иных муниципальных образований.

Второй вариант создания садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества — это его создание гражданами, которые на момент принятия решения о создании уже являются собственниками садовых и огородных земельных участков.

Отметим, что, следуя положениям ст. 12312 ГК РФ, комментируемый закон не разрешил создать товарищество лицам, которым земельные участки принадлежат на иных правах (аренда, постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение). Для таких граждан сделаны исключения только в случае, если они являются членами объединений, созданных до дня вступления в силу комментируемого закона, в том числе реорганизованных впоследствии (ч. 10–12 ст. 12 комментируемого закона).

Однако и здесь лишний раз напомним, что юридическое лицо считается созданным, а данные о юридическом лице считаются включенными в Единый государственный реестр юридических лиц со дня внесения соответствующей записи в реестр (п. 8 ст. 51 ГК РФ). При этом в настоящее время не предусмотрена необходимость предоставления на государственную регистрацию вновь созданного садоводческого или огороднического товарищества документов о правах его учредителей на садовые и огородные земельные участки, в случае если это товарищество создано в соответствии с п. 2 комментируемой статьи.

В Концепции развития гражданского законодательства указывалось на необходимость установления обязательной проверки достоверности и соответствия действующему законодательству содержания учредительных документов, а также вносимых в них изменений.

Ввиду отсутствия до последнего времени в Законе о государственной регистрации юридических лиц подобных норм во многих случаях ранее осуществление государственной регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан на самом деле не указывало на то, что такое объединение в дальнейшем будет являться полноценным участником гражданского оборота, то есть сможет реализовать цели, для которых оно создавалось.

Эти недостатки правового регулирования в сфере государственной регистрации юридических лиц наиболее ярко

проявлялись как раз на примере садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан. Кроме того, согласимся с положениями Концепции развития гражданского законодательства в части указания на то, что в любом случае ведение реестра юридических лиц требует необходимой юридической квалификации, главным образом в области гражданского права.

Вместе с тем обратим внимание на произошедшие в этой части изменения в законодательстве. Так, в настоящее время в соответствии с п. 42 ст. 9 Закона о государственной регистрации юридических лиц проверка достоверности сведений, включаемых или включенных в Единый государственный реестр юридических лиц, проводится регистрирующим органом в случае возникновения обоснованных сомнений в их достоверности, в том числе в случае поступления возражений заинтересованных лиц относительно предстоящей государственной регистрации изменений устава юридического лица или предстоящего включения сведений в Единый государственный реестр юридических лиц, посредством:

а) изучения документов и сведений, имеющихся у регистрирующего органа, в том числе возражений заинтересованных лиц, а также документов и пояснений, представленных заявителем;

б) получения необходимых объяснений от лиц, которым могут быть известны какие-либо обстоятельства, имеющие значение для проведения проверки;

в) получения справок и сведений по вопросам, возникающим при проведении проверки;

г) проведения осмотра объектов недвижимости;

д) привлечения специалиста или эксперта для участия в проведении проверки.

Государственная регистрация не может быть осуществлена в

случае установления недостоверности сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц (п. 42 ст. 9 Закона о государственной регистрации юридических лиц).

Таким образом, в настоящее время у государства имеются определенные юридические инструменты, посредством которых может быть осуществлена проверка законности создания того или иного садоводческого или огороднического товарищества.

Статья 10. Порядок принятия решения об учреждении товарищества

1. Решение об учреждении товарищества принимается гражданами (учредителями) единогласно на их общем собрании посредством очного голосования.

2. Перед голосованием по вопросу учреждения товарищества лица, участвующие в собрании, обязаны простым большинством голосов избрать председательствующего на собрании и секретаря собрания.

3. Решение об учреждении товарищества оформляется в виде протокола собрания, который подписывается председательствующим на собрании, секретарем собрания и учредителями товарищества.

4. В решении об учреждении товарищества указываются сведения об учреждении товарищества, утверждении его устава, о порядке, размере, способах и сроках образования имущества товарищества, об избрании (назначении) единоличного исполнительного органа товарищества (председателя товарищества), постоянно действующего коллегиального исполнительного органа товарищества (правления) и ревизионной комиссии (ревизора).

5. Решение об учреждении товарищества должно содержать сведения о результатах голосования учредителей

товарищества по вопросам учреждения товарищества, о порядке совместной деятельности учредителей по созданию товарищества, о наделении одного из учредителей полномочием заявителя для обращения в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц.

6. Количество учредителей товарищества не может быть менее семи.

7. Со дня государственной регистрации товарищества граждане, принявшие решение об учреждении товарищества (учредители), являются его членами.

8. В течение месяца со дня государственной регистрации товарищества его члены, которые приобрели членство в товариществе в соответствии с частью 7 настоящей статьи, должны в письменной форме представить председателю товарищества или иному уполномоченному члену правления товарищества сведения, указанные в части 5 статьи 12 настоящего Федерального закона.

➤ Как видно из п. 1 комментируемой статьи, садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество создается путем его учреждения гражданами. Напомним, что ст. 1 Закона № 66-ФЗ также указывала на то, что садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение — это организация, учрежденная гражданами на добровольных началах.

Также можно упомянуть и еще об одном способе создания садоводческого или огороднического товарищества — это реорганизация ранее созданного садоводческого или огороднического потребительского кооператива. В частности, одним из способов реорганизации является преобразование. В соответствии с п. 5 ст. 57 ГК РФ при преобразовании юридического лица одной организационно-правовой формы в юридическое лицо другой организационно-правовой формы права и обязанности

реорганизованного юридического лица в отношении других лиц не изменяются, за исключением прав и обязанностей в отношении учредителей (участников), изменение которых вызвано реорганизацией.

Согласно ч. 4 ст. 54 Закона № 217-ФЗ созданные до дня вступления в силу данного закона садоводческие или огороднические кооперативы должны быть преобразованы в товарищества собственников недвижимости или должны привести свои уставы в соответствие с законодательством Российской Федерации о сельскохозяйственной кооперации при первом их изменении в случае принятия их членами решения об осуществлении деятельности по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства или иной деятельности, не связанной с ведением садоводства и огородничества на садовых или огородных земельных участках.

Положения ч. 1 комментируемой статьи соответствуют ст. 501 ГК РФ, согласно которой юридическое лицо может быть создано на основании решения учредителя (учредителей) об учреждении юридического лица.

Как предусмотрено п. 3 ст. 501 ГК РФ, в решении об учреждении юридического лица указываются сведения об учреждении юридического лица, утверждении его устава, о порядке, размере, способах и сроках образования имущества юридического лица, об избрании (назначении) органов юридического лица. В решении об учреждении корпоративного юридического лица (к которым относятся товарищества собственников недвижимости) указываются также сведения о результатах голосования учредителей по вопросам учреждения юридического лица, о порядке совместной деятельности учредителей по созданию юридического лица. В случае учреждения юридического лица двумя и более учредителями указанное решение принимается всеми учредителями единогласно.

В связи с этим садоводческое или огородническое товарищество не может быть создано, если хотя бы одно лицо, участвующее в

принятии решения о его создании, проголосовало против его создания, что указывается в ч. 1 комментируемой статьи.

Комментируемая статья в целом развивает положения п. 3 ст. 501 ГК РФ о том, что решением о создании юридического лица может быть определен порядок совместной деятельности учредителей по созданию юридического лица. Согласно ч. 4 комментируемой статьи решение об учреждении товарищества порождает ряд гражданско-правовых последствий для учредителей товарищества. В частности, на одного из учредителей возлагается обязанность обратиться в уполномоченный государственный орган для осуществления государственной регистрации товарищества как юридического лица.

Интересна и сама юридическая природа решения о создании садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества.

Представляется, что такое решение является ничем иным, как решением собрания, предусмотренным гл. 91 ГК РФ. Это подтверждается положениями п. 3 ст. 1231 ГК РФ, в соответствии с которыми некоммерческие корпоративные организации создаются по решению учредителей, принятому на их общем (учредительном) собрании, конференции, съезде и т. п. Указанные органы утверждают устав соответствующей некоммерческой корпоративной организации и образуют ее органы.

Согласно п. 2 ст. 1811 ГК РФ решение собрания, с которым закон связывает гражданско-правовые последствия, порождает правовые последствия, на которые решение собрания направлено, для всех лиц, имевших право участвовать в данном собрании (участников юридического лица, собственников, кредиторов при банкротстве и других — участников гражданско-правового сообщества), а также для иных лиц, если это установлено законом или вытекает из существа отношений.

О принятии решения собрания составляется протокол в письменной форме. Протокол подписывается

председательствующим на собрании и секретарем собрания (п. 3 ст. 1812 ГК РФ). Таких лиц необходимо избрать перед голосованием по вопросу учреждения товарищества (ч. 2 комментируемой статьи).

Комментируемая статья содержит указание на предельное минимальное количество учредителей садоводческого или огороднического товарищества. Указанных граждан не может быть менее семи. Напомним, что согласно ст. 16 Закона № 66-ФЗ количество членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения не могло быть менее трех.

Новые требования к численности товариществ обусловлены положениями самого Закона № 217-ФЗ. Так, в частности, согласно ч. 3 ст. 18 комментируемого закона количество членов правления не может быть менее трех. Аналогичным образом меньше чем три человека не может входить в ревизионную комиссию (ч. 2 ст. 20). В связи с этим предложенное минимальное количество членов товарищества с учетом необходимости принятия совместных решений членами товарищества представляется вполне логичным.

Вместе с тем отметим, что Конституционный Суд РФ в постановлении от 3 апреля 1998 г. № 10-П указал, что из смысла и содержания ч. 2 ст. 30 Конституции РФ вытекает невозможность принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Любое объединение, его структура и организационно-правовые формы управления им должны быть основаны на личной инициативе, добровольном волеизъявлении и, следовательно, на добровольном членстве в таком объединении.

В связи с этим, учитывая добровольность пребывания в садоводческом или огородническом некоммерческом товариществе в качестве его члена, на практике не исключается возможность выхода граждан из числа его членов таким образом, что таких членов останется, к примеру, пять. При этом комментируемым законом такая ситуация не рассматривается в качестве основания для ликвидации товарищества, оказавшегося в таком положении.

Часть 7 комментируемой статьи делает исключение для

учредителей товарищества в виде отсутствия необходимости решения общего собрания о принятии их в члены товарищества. Однако такое исключение не является единственным. В частности, такое решение также не требуется членам реорганизованной некоммерческой организации, созданной до дня вступления в силу комментируемого закона. У таких лиц членство возникает со дня государственной регистрации товарищества, созданного в результате указанной реорганизации.

Часть 8 комментируемой статьи возлагает на учредителей обязанность по предоставлению председателю товарищества или уполномоченному члену правления товарищества следующих сведений:

- 1) фамилия, имя, отчество (последнее — при наличии);
- 2) адрес места жительства;
- 3) почтовый адрес, по которому учредителем могут быть получены почтовые сообщения, за исключением случаев, если такие сообщения могут быть получены по адресу места жительства;
- 4) адрес электронной почты, по которому учредителем могут быть получены электронные сообщения (при наличии);
- 5) согласие учредителя на соблюдение требований устава товарищества.

Необходимость предоставления такой информации в первую очередь связана с нормами ч. 1 ст. 15 комментируемого закона, предусматривающими, что не позднее одного месяца со дня государственной регистрации товарищества должен быть создан реестр его членов.

В числе вышеперечисленных сведений, предоставляемых учредителем, не вполне логичным видится необходимость согласия на соблюдение требований устава, поскольку в соответствии с ч. 1 комментируемой статьи решение об учреждении товарищества

принимается гражданами единогласно. В свою очередь, такое решение содержит положение об утверждении устава товарищества.

Таким образом, логично предположить, что гражданин, проголосовавший за утверждение устава единогласно наряду с другими учредителями, будет согласен с его положениями.

Глава 3.

Членство в товариществе

Статья 11. Права и обязанности члена товарищества

1. Член товарищества имеет право:

1) в случаях и в порядке, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом и уставом товарищества, получать от органов товарищества информацию о деятельности товарищества и знакомиться с бухгалтерской (финансовой) отчетностью и иной документацией товарищества;

2) участвовать в управлении делами товарищества;

3) добровольно прекратить членство в товариществе;

4) обжаловать решения органов товарищества, влекущие гражданско-правовые последствия, в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом;

5) подавать в органы товарищества заявления (обращения, жалобы) в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и уставом товарищества.

2. Члены товарищества обладают иными правами, предусмотренными Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

3. Члены товарищества имеют право знакомиться и по заявлению получать за плату, размер которой устанавливается решением общего собрания членов товарищества, заверенные в порядке, установленном статьей 21 настоящего Федерального закона, копии:

1) устава товарищества с внесенными в него изменениями,

документа, подтверждающего факт внесения записи в единый государственный реестр юридических лиц;

2) бухгалтерской (финансовой) отчетности товарищества, приходно-расходных смет товарищества, отчетов об исполнении таких смет, аудиторских заключений (в случае проведения аудиторских проверок);

3) заключения ревизионной комиссии (ревизора) товарищества;

4) документов, подтверждающих права товарищества на имущество, отражаемое на его балансе;

5) протокола собрания об учреждении товарищества, протоколов общих собраний членов товарищества, заседаний правления товарищества и ревизионной комиссии товарищества;

6) финансово-экономического обоснования размера взносов;

7) иных предусмотренных настоящим Федеральным законом, уставом товарищества и решениями общего собрания членов товарищества внутренних документов товарищества.

4. Плата, взимаемая товариществом за предоставление копий документов, указанных в части 3 настоящей статьи, не может превышать затраты на их изготовление. Предоставление копий указанных документов ревизионной комиссии (ревизору), органу государственной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления муниципального образования по месту нахождения территории садоводства или огородничества, судам и правоохранительным органам осуществляется бесплатно в соответствии с их запросами в письменной форме.

5. Члены товарищества имеют право в течение тридцати

дней с момента подачи заявления о предоставлении выписки из реестра членов товарищества в правление товарищества получать указанные выписки, заверенные в порядке, установленном статьей 21 настоящего Федерального закона.

6. Наряду с обязанностями, предусмотренными гражданским законодательством для членов некоммерческой корпоративной организации, член товарищества обязан:

1) не нарушать права других членов товарищества и лиц, осуществляющих ведение садоводства или огородничества на земельных участках, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, без участия в товариществе;

2) своевременно уплачивать взносы, предусмотренные настоящим Федеральным законом;

3) исполнять решения, принятые председателем товарищества и правлением товарищества, в рамках полномочий, установленных настоящим Федеральным законом или возложенных на них общим собранием членов товарищества;

4) соблюдать иные обязанности, связанные с осуществлением деятельности в границах территории садоводства или огородничества, установленные законодательством Российской Федерации и уставом товарищества.

➤ **Право участия (членство) является основой организационного единства садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ.**

В соответствии с п. 1 ст. 651 ГК РФ юридические лица, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями). Согласно п. 2 ст. 651 ГК РФ

в связи с участием в корпоративной организации ее участники приобретают корпоративные (членские) права и обязанности в отношении созданного ими юридического лица, за исключением случаев, предусмотренных ГК РФ.

В целом отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения), регулируются именно гражданским законодательством (ст. 2 ГК РФ). Поскольку комментируемый закон регулирует правоотношения, связанные с участием в товариществах собственников недвижимости, являющихся некоммерческими корпоративными организациями, это лишний раз указывает на то, что положения данного закона также относятся к системе гражданского законодательства.

Следует отметить, что комментируемый закон в отличие от Закона № 66-ФЗ (ст. 18) не стал конкретизировать понятие члена садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, положившись на общие положения ГК РФ, в полной мере характеризующие институт членства в некоммерческих корпоративных организациях. Вместе с тем следует отметить, что правовое регулирование, связанное с понятием «член объединения», в рамках Закона № 66-ФЗ характеризовалось существенными недостатками⁴⁴.

Как предусмотрено п. 1 ст. 652 ГК РФ, участники корпорации (участники, члены, акционеры и т. п.) вправе:

- участвовать в управлении делами корпорации;
- в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом и учредительным документом корпорации, получать информацию о деятельности корпорации и знакомиться с ее бухгалтерской и иной документацией;
- обжаловать решения органов корпорации, влекущие гражданско-правовые последствия, в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом;

— требовать, действуя от имени корпорации, возмещения причиненных корпорации убытков;

— оспаривать, действуя от имени корпорации, совершенные ею сделки по основаниям, предусмотренным ст. 174 ГК РФ или законами о корпорациях отдельных организационно-правовых форм, и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок корпорации.

Также п. 1 ст. 652 ГК РФ указывает на то, что участники корпорации могут иметь и другие права, предусмотренные законом или учредительным документом корпорации.

Таким образом, комментируемый закон в совокупности с ГК РФ устанавливает общий перечень прав участников садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества. Так, ч. 2 комментируемой статьи содержит положения о том, что члены товарищества обладают иными правами, прямо не указанными в ч. 1 комментируемой статьи, но предусмотренными ГК РФ и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Здесь можно отметить как базовые конституционные права граждан, к примеру ст. 42 Конституции РФ, устанавливающую право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, так и нормы специального законодательства, к примеру права собственника земельного участка.

Так, в частности, согласно п. 1 ст. 40 ЗК РФ собственник земельного участка, в том числе член садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, имеет право:

1) использовать в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды, обводненные карьеры в соответствии с законодательством

Российской Федерации;

2) возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием, с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов;

3) проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды (в том числе образованные водоподпорными сооружениями на водотоках) и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями;

4) осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

Согласно ч. 2 ст. 6 ВК РФ каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд.

Следует отметить, что за неиспользование земельного участка, предназначенного для садоводства или огородничества, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение определенного срока установлена федеральным законом, предусмотрена административная ответственность (ч. 3 ст. 8.8 КоАП РФ). Кроме того, земельный участок, не используемый по целевому назначению или используемый с нарушением требований законодательства Российской Федерации, может быть изъят у собственника, или иные вещные права на него могут быть прекращены в соответствии с гражданским и земельным законодательством (ст. 284–287 ГК РФ, гл. VII ЗК РФ) (подробнее см. комментарий к ст. 13).

Понятие «участие в управлении» с учетом положений ст. 653 ГК РФ для члена садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества выражается в возможности избирать и быть избранным в органы управления такого товарищества и его орган контроля. Через реализацию данных полномочий гражданин может как сам войти в состав органов управления товарищества, так и проголосовать на общем собрании членов товарищества за определенный состав этих органов. Участие в управлении выражается и в возможности члена товарищества реализовывать свое право голоса при обсуждении различных вопросов на общих собраниях.

Важным положением комментируемой статьи является возможность граждан ознакомиться и получить копии ряда документов садоводческого или огороднического товарищества, в том числе имеющих финансовый характер.

Это объясняется тем, что зачастую именно наличие на руках у садовода или огородника копии решения того или иного органа управления товарищества позволяет реализовать свое право на обжалование таких решений, в том числе в связи с тем, что протоколы соответствующих решений не отражают реальных обстоятельств их принятия (см., например, определение ВС РФ от 12 мая 2015 г. № 4-КГ15-14).

Следует отметить, что такое право садоводов и огородников и в Законе № 66-ФЗ появилось только с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан”».

Ранее в определении Конституционного Суда РФ от 23 марта 2010 г. № 412-О-О отмечалось, что положения Закона № 66-ФЗ не исключают получение заявителями информации, содержащейся в учредительных документах объединения. При этом Конституционным Судом РФ указывалось, что само по себе закрепление оспариваемой нормой возможности ознакомления с копиями протоколов общих собраний членов садоводческого,

огороднического или дачного некоммерческого объединения, заседаний правления, ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения, комиссии такого объединения по контролю за соблюдением законодательства, а также получения заверенных выписок из данных протоколов для членов такого объединения направлено на защиту их интересов в процессе осуществления объединением финансово-хозяйственной деятельности и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителей в указанном ими аспекте.

Комментируемая статья (п. 4 ч. 1) предусматривает возможность члена товарищества обжаловать решения органов товарищества, однако только тех, которые влекут гражданско-правовые последствия.

Согласно подп. 8 п. 1 ст. 19 Закона № 66-ФЗ член объединения был вправе обращаться в суд о признании недействительными нарушающих его права и законные интересы решений общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо собрания уполномоченных, а также решений правления и иных органов такого объединения.

В определении от 12 мая 2015 г. № 4-КГ15-14 ВС РФ отмечал, что юридическое значение имеют только принятые на собрании решения, которые влекут за собой возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей членов товарищества, и только они могут быть оспорены в установленном законом порядке.

Однако комментируемый закон более широко рассматривает основания для обжалования решений органов управления товарищества в сравнении с Законом № 66-ФЗ, поскольку его положения ориентированы прежде всего на нормы ГК РФ. Так, положения ГК РФ предусматривают возможность обжалования любых решений органов управления, порождающих какие-либо гражданско-правовые последствия для данного члена товарищества.

К примеру, утверждение финансово-экономического обоснования

размера платы для лиц, ведущих садоводство или огородничество без участия в товариществе (п. 22 ч. 1 ст. 17 Закона № 217-ФЗ), с одной стороны, не предусматривает каких-либо гражданско-правовых последствий для члена товарищества, поскольку члены товарищества такую плату не уплачивают. Вместе с тем согласно ч. 4 ст. 5 Закона № 217-ФЗ размер такой платы является равным суммарному ежегодному размеру целевых и членских взносов члена товарищества. В связи с этим, в случае если член товарищества посчитает, что финансово-экономическое обоснование размера указанной платы не отвечает принципу, предусмотренному в ч. 4 ст. 5 Закона № 217-ФЗ, он вправе в судебном порядке оспорить такое решение общего собрания.

В определении от 29 ноября 2016 г. № 73-КГ16-6 ВС РФ сделал вывод, что решение общего собрания членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений является недействительным в случае отсутствия кворума для принятия решения на общем собрании членов общества, а также в случае нарушения процедуры созыва и проведения общего собрания.

Отметим и определенные особенности обжалования решений общих собраний, в том числе общих собраний членов корпоративных юридических лиц.

Статьей 1814 ГК РФ предусматривается, что решение собрания вправе оспорить в суде участник соответствующего гражданско-правового сообщества, не принимавший участия в собрании или голосовавший против принятия оспариваемого решения. Участник собрания, голосовавший за принятие решения или воздержавшийся от голосования, вправе оспорить в суде решение собрания в случаях, если его волеизъявление при голосовании было нарушено. Решение собрания не может быть признано судом недействительным, если голосование лица, права которого затрагиваются оспариваемым решением, не могло повлиять на его принятие и решение собрания не влечет существенные неблагоприятные последствия для этого лица.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской

Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее — постановление Пленума ВС РФ № 25) к существенным неблагоприятным последствиям относятся нарушение законных интересов как самого участника, так и гражданско-правового сообщества, которые могут привести в том числе к возникновению убытков, лишению права на получение выгоды от использования имущества гражданско-правового сообщества, ограничению или лишению участника возможности в будущем принимать управленческие решения или осуществлять контроль за деятельностью гражданско-правового сообщества.

Важно также отметить, что согласно п. 118 постановления Пленума ВС РФ № 25 если гражданско-правовое сообщество представляет собой юридическое лицо, то оно является ответчиком по иску о признании решения недействительным. Участники, голосовавшие за принятие решения, могут вступить в дело в качестве третьих лиц без самостоятельных требований на стороне ответчика. Таким образом, при оспаривании решения общего собрания членов садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества ответчиком по иску будет являться само товарищество.

Статьей 1814 ГК РФ также предусмотрено, что решение собрания может быть оспорено в суде в течение шести месяцев со дня, когда лицо, права которого нарушены принятием решения, узнало или должно было узнать об этом, но не позднее чем в течение двух лет со дня, когда сведения о принятом решении стали общедоступными для участников соответствующего гражданско-правового сообщества. Лицо, оспаривающее решение собрания, должно уведомить в письменной форме заблаговременно участников соответствующего гражданско-правового сообщества о намерении обратиться с таким иском в суд и предоставить им иную информацию, имеющую отношение к делу.

Одним из главных моментов, на который стоит обратить внимание, является необходимость уведомления иных членов

садоводческого или огороднического товарищества в случае оспаривания решения общего собрания, поскольку такое положение заметно снижает степень доступа к правосудию в связи с несогласием с таким решением.

Как отмечено в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2016 г. № 220-О, к уведомлениям, которые направляются на основании данной нормы, в том числе во исполнение определения суда об оставлении искового заявления без движения, применяются правила ст. 1651 ГК РФ, по смыслу п. 1 которой юридически значимое сообщение, адресованное гражданину, должно быть направлено по адресу его регистрации по месту жительства или пребывания либо по адресу, который гражданин указал сам, либо его представителю (п. 63 и 116 постановления Пленума ВС РФ № 25).

Так, в частности, член садоводческого или огороднического товарищества для обжалования решения общего собрания предварительно обязан:

- 1) получить сведения об адресах, по которым необходимо уведомить прочих членов товарищества;
- 2) самостоятельно и за свой счет обеспечить подготовку и направление соответствующих уведомлений прочим членам товарищества.

Обжалование решений общего собрания садоводческого или огороднического товарищества, в котором количество членов составляет несколько десятков или даже сотен, возлагает на члена товарищества достаточно серьезные почтовые расходы, связанные с направлением соответствующих уведомлений.

В п. 33 постановления Пленума ВС РФ № 25 указано, что порядок уведомления может быть предусмотрен законами о корпорациях и учредительным документом корпорации. По смыслу этой нормы учредительными документами не может быть предусмотрен такой порядок уведомления, который создаст существенные препятствия

для обращения истца в суд, в частности возложит на участника чрезмерные расходы.

В связи с этим отметим, что в вышеуказанном определении Конституционный Суд Российской Федерации также указал, что при всей добросовестности лица, оспаривающего решение собрания, персональное уведомление каждого участника соответствующего гражданско-правового сообщества может оказаться невозможным, в том числе в силу предписаний ст. 3 и 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», запрещающих раскрывать третьим лицам персональные данные без согласия субъекта персональных данных. Учитывая вероятные затруднения, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 65 названного постановления разъяснил, что юридически значимое сообщение (уведомление) может осуществляться в иной форме, соответствующей характеру сообщения и отношений, информация о которых содержится в таком сообщении, когда можно достоверно установить, от кого исходило сообщение и кому оно адресовано (например, в форме размещения на сайте хозяйственного общества в сети «Интернет» информации для участников этого общества, в форме размещения на специальном стенде информации об общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и т. п.).

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что само по себе непредоставление требуемой информации — в случае, когда лицо, оспаривающее решение общего собрания, заблаговременно использовало все доступные ему формы уведомления других участников гражданско-правового сообщества о намерении обратиться в суд с таким иском, но по независящим от него причинам не предоставило соответствующую информацию каждому участнику гражданско-правового сообщества персонально, — не может служить препятствием для принятия судом искового заявления к своему производству (определение от 9 февраля 2016 г. № 220-О).

Важно также отметить, что в соответствии с п. 6 ст. 1814 ГК РФ

участники соответствующего гражданско-правового сообщества, не присоединившиеся в порядке, установленном процессуальным законодательством, к соответствующему иску, в том числе имеющие иные основания для оспаривания решения общего собрания, в последующем не вправе обращаться в суд с требованиями об оспаривании данного решения, если только суд не признает причины этого обращения уважительными.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в указанном определении от 9 февраля 2016 г. № 220-О, такое правовое регулирование установлено федеральным законодателем в целях оспаривания в едином процессе решения собрания и направлено на недопущение вынесения противоречивых судебных решений по данному вопросу, сведение к минимуму состояния неопределенности, в котором находится оспариваемое решение, а также на предоставление лицу, уполномоченному на его оспаривание, возможности присоединиться к иску и представить собственные аргументы.

При этом согласно постановлению Пленума ВС РФ № 25 при обращении не присоединившегося к иску об оспаривании решения собрания участника гражданско-правового сообщества с самостоятельным иском суд устанавливает причины неприсоединения, к числу уважительных причин им может быть отнесено неведение такого участника о первоначальном иске в порядке, установленном п.6 ст. 1814 ГК РФ.

Интересным представляется и такой напрямую не урегулированный вопрос, как возможность оспаривания положений устава товарищества.

В частности, Конституционный Суд РФ в определении от 29 сентября 2015 г. № 2147-О сделал вывод, что само по себе отсутствие в Законе № 66-ФЗ положений о праве членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения оспаривать положения, содержащиеся в уставе данного объединения, не ограничивает их в судебной защите,

гарантируемой статьей 46 (ч. 1 и 2) Конституции РФ и предусмотренной в том числе в нормах гражданского и гражданского процессуального законодательства. Согласно ч. 1 ст. 3 ГПК РФ заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обратиться в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов, в том числе если эти права нарушены положениями устава некоммерческой организации.

Частью 6 комментируемой статьи предусматривается ряд обязанностей члена садоводческого или огороднического товарищества. В первую очередь необходимо учитывать, что данные обязанности приведены в дополнение к обязанностям члена некоммерческой корпоративной организации, предусмотренным ГК РФ. В соответствии с п. 4 ст. 652 ГК РФ участник корпорации обязан:

- участвовать в образовании имущества корпорации в необходимом размере в порядке, способом и в сроки, которые предусмотрены ГК РФ, другим законом или учредительным документом корпорации;

- не разглашать конфиденциальную информацию о деятельности корпорации;

- участвовать в принятии корпоративных решений, без которых корпорация не может продолжать свою деятельность в соответствии с законом, если его участие необходимо для принятия таких решений;

- не совершать действия, заведомо направленные на причинение вреда корпорации;

- не совершать действия (бездействие), которые существенно затрудняют или делают невозможным достижение целей, ради которых создана корпорация.

Участники корпорации могут нести и другие обязанности,

предусмотренные законом или учредительным документом корпорации.

Отметим, что нормы п. 4 ч. 6 комментируемой статьи и п. 4 ст. 652 ГК РФ сходятся в том, что предусматривают возможность установить дополнительные права и обязанности члена садоводческого или огороднического товарищества непосредственно в уставе товарищества. Так, к примеру, уставом товарищества может быть предусмотрено проведение членами товарищества совместных мероприятий по благоустройству и уборке территории в определенный календарный день («субботник»).

Остановимся подробнее на обязанности члена товарищества не нарушать права других членов товарищества и садоводов и огородников, не являющихся его членами.

Учитывая взаимное местоположение садовых и огородных земельных участков в границах единой территории, для правоотношений в этой сфере определен интерес представляет институт соседских прав, который планировалось ввести в ГК РФ проектом федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который не был принят в полном объеме.

В частности, указанным законопроектом предлагалось предусмотреть, что собственник земельного участка должен претерпевать воздействие исходящих с соседнего земельного участка газов, паров, запахов, дыма, копоти, тепла, шумов, вибрации и иное подобное воздействие, если оно не оказывает влияния на использование его земельного участка или оказывает на его использование такое влияние, которое не превышает установленных нормативов, разумных пределов, исходя из природы и местоположения земельных участков или из обычая. В случае, когда исходящее с соседнего земельного участка воздействие выходит за указанные пределы, собственник (владелец) земельного участка вправе требовать устранения препятствий в пользовании

своим земельным участком.

Также указанный законопроект предлагал определить содержание соседских прав, предусмотрев, что собственник земельного участка обязан, если соглашением с собственником (владельцем) соседнего земельного участка не предусмотрено иное:

- не возводить здания или сооружения, в отношении которых очевидно, что их существование или использование будет иметь следствием недопустимое воздействие на соседний земельный участок;

- принимать меры по предотвращению вреда, который может быть причинен соседнему участку ненадлежаще содержащимся собственником существующим зданием (сооружением), в том числе обязан снести здание (сооружение), оказывающее недопустимое воздействие на соседний земельный участок;

- устранять опасность обрушения здания или сооружения либо его части на соседний участок;

- допускать на земельный участок владельца соседнего участка для земляных и иных работ в целях доступа к зданию или сооружению, расположенному на соседнем земельном участке, при необходимости его ремонта, если такие работы не могут быть осуществлены иным способом;

- свободно пропускать воду, поступающую естественным образом на участок с соседнего земельного участка, а также не подсыпать землю на свой земельный участок, если это нарушает естественные стоки с соседнего земельного участка или препятствует им;

- не возводить на своем земельном участке здания и сооружения и не осуществлять посадки таким образом, что это может ухудшить состояние соседнего участка или посадок на нем либо нарушить устойчивость расположенных на нем зданий или сооружений;

— не углублять свой земельный участок таким способом, что грунт соседнего участка лишится опоры;

— не сооружать колодцы таким образом, чтобы это препятствовало поступлению воды в колодец на соседнем участке;

— не возводить канализационных сооружений, приводящих к загрязнению соседнего участка;

— воздерживаться от иных действий, которые могут привести к нарушению прав соседей.

Кроме того, предлагалось установить, что собственник земельного участка имеет право, если соглашением с собственником (владельцем) соседнего земельного участка не предусмотрено иное:

— собирать плоды, упавшие на земельный участок с дерева или куста, расположенного на соседнем участке;

— срезать и оставлять себе препятствующие использованию земельного участка корни дерева или куста, проникшие с соседнего участка;

— требовать от собственника соседнего участка, чтобы он своими действиями не изменял притока света на земельный участок и не сужал открывающегося с него вида, если это выходит за разумные пределы;

— требовать от собственника соседнего участка участвовать в строительстве или в разумных расходах на строительство общей стены (забора, изгороди) между земельными участками или в установлении иной разделительной линии между земельными участками (межевых знаков на общих границах), а также в разумных расходах по эксплуатации таких объектов.

Несмотря на то что институт соседских прав до настоящего времени не введен в гражданское законодательство, тем не менее

следует признать, что с соседскими спорами садоводы и огородники сталкиваются достаточно часто. Наиболее распространенными спорами между соседями, в том числе садоводами и огородниками, являются земельные споры.

В частности, в п. 2.9 Обзора судебной практики ВС РФ отметил, что местоположение границы земельного участка, находящегося на землях садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, определяется исходя из сведений, содержащихся в документе, подтверждающем право на земельный участок, а при отсутствии такого документа — из сведений, содержащихся в документах, определяющих местоположение границ земельного участка при его образовании. ВС РФ отмечает, что изучение показало, что значительное число споров между членами садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений по установлению границ земельных участков вызвано тем, что в большей части земельные участки предоставлялись садоводам без проведения работ по межеванию и кадастрового учета. Многие земельные участки не поставлены на кадастровый учет либо поставлены на кадастровый учет декларативно, когда их границы в соответствии с требованиями земельного законодательства не определены.

Рассмотрение данных споров связано с разрешением вопроса о принадлежности спорной части участка истцу или ответчику, что невозможно без точного определения границ.

В том случае, если точные границы земельного участка не установлены по результатам кадастровых работ (сведения о его координатах отсутствуют в государственном кадастре недвижимости, в связи с чем установить их местоположение на местности не представляется возможным, судом от истца истребуются доказательства того, что спорная часть входит в состав принадлежащего ему участка, а ответчик своими действиями создает препятствия в его использовании. Установление местонахождения спорной границы участка осуществляется судом путем сравнения фактической площади с указанной в

правоустанавливающих документах (первичных землеотводных документах) с помощью существующих на местности природных или искусственных ориентиров (многолетних насаждений, жилого дома, хозяйственных и бытовых построек, трубопроводов и др.) при условии, что они зафиксированы в планах обмеров органов технической инвентаризации, топографических съемках или иных документах, отражающих ранее существовавшие фактические границы.

В ситуации, когда площадь земельного участка истца с учетом фактических границ больше или меньше площади, указанной в правоустанавливающем документе, суд проверяет, за счет каких земель образовалась данная разница, производился ли кем-либо из сторон или прежних владельцев участков перенос спорной границы, осуществлялась ли истцом или ответчиком дополнительная прирезка к своему земельному участку и имеет ли данная прирезка отношение к той части участка, по поводу которой заявлен спор, а также как давно стороны пользуются участками в имеющихся границах.

В то же время ВС РФ отмечает, что является правильным подход, когда точное соответствие фактической площади участка ответчика выданным правоустанавливающим документам не рассматривается судами в качестве достаточного основания для отказа в иске, поскольку оно может быть связано с добровольным отказом ответчика от части своего участка с другой стороны при одновременном захвате части участка истца. Эти же обстоятельства проверяются судом и в отношении действий самого истца.

Статья 12. Основания и порядок принятия в члены товарищества

1. Членами товарищества могут являться исключительно физические лица.

2. Принятие в члены товарищества осуществляется на основании заявления правообладателя садового или

огородного земельного участка, расположенного в границах территории садоводства или огородничества, которое подается в правление товарищества для вынесения его на рассмотрение общего собрания членов товарищества.

3. В члены товарищества могут быть приняты собственники или в случаях, установленных частью 11 настоящей статьи, правообладатели садовых или огородных земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества.

4. Правообладатель садового или огородного земельного участка до подачи заявления о вступлении в члены товарищества вправе ознакомиться с его уставом.

5. В заявлении, указанном в части 2 настоящей статьи, указываются:

1) фамилия, имя, отчество (последнее — при наличии) заявителя;

2) адрес места жительства заявителя;

3) почтовый адрес, по которому заявителем могут быть получены почтовые сообщения, за исключением случаев, если такие сообщения могут быть получены по адресу места жительства;

4) адрес электронной почты, по которому заявителем могут быть получены электронные сообщения (при наличии);

5) согласие заявителя на соблюдение требований устава товарищества.

6. К заявлению прилагаются копии документов о правах на садовый или огородный земельный участок, расположенный в границах территории садоводства или огородничества.

7. Рассмотрение общим собранием членов товарищества

заявления, указанного в части 2 настоящей статьи, осуществляется в порядке, установленном уставом товарищества.

8. Днем приема в члены товарищества лица, подавшего указанное в части 2 настоящей статьи заявление, является день принятия соответствующего решения общим собранием членов товарищества.

9. В приобретении членства товарищества должно быть отказано в случае, если лицо, подавшее указанное в части 2 настоящей статьи заявление:

1) было ранее исключено из числа членов этого товарищества в связи с нарушением обязанности, установленной пунктом 2 части 6 статьи 11 настоящего Федерального закона, и не устранило указанное нарушение;

2) не является собственником или в случаях, установленных частью 11 настоящей статьи, правообладателем земельного участка, расположенного в границах территории садоводства или огородничества;

3) не представило документы, предусмотренные частью 6 настоящей статьи;

4) представило заявление, не соответствующее требованиям, предусмотренным частью 5 настоящей статьи.

10. У членов реорганизованной некоммерческой организации, созданной гражданами для ведения садоводства или огородничества до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, членство в товариществе возникает со дня государственной регистрации товарищества, созданного в результате реорганизации указанной некоммерческой организации. При этом принятие решения о приеме в члены товарищества не требуется.

11. В случае, если садовые или огородные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и расположенные в границах территории садоводства или огородничества, принадлежат гражданам на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования либо эти земельные участки предоставлены гражданам в аренду, право участия в товариществе осуществляют данные землевладельцы, землепользователи и арендаторы земельных участков. При этом для приобретения такими гражданами членства в товариществе принятие каких-либо решений органов государственной власти или органов местного самоуправления не требуется.

12. У лиц, указанных в части 11 настоящей статьи, членство возникает в порядке, предусмотренном настоящей статьей.

13. Каждому члену товарищества в течение трех месяцев со дня приема в члены товарищества председателем товарищества выдается членская книжка или другой заменяющий ее документ, подтверждающий членство в товариществе. Форма и содержание членской книжки или другого заменяющего ее документа, подтверждающего членство в товариществе, устанавливаются решением общего собрания членов товарищества.

➤ Комментируемая статья логично подтверждает, что членами садоводческого или огороднического товарищества могут быть только физические лица. Такое положение следует и из того, что членство неразрывно связано с правами на садовые или огородные земельные участки, которые предназначены для удовлетворения именно нужд граждан, а не юридических лиц. В частности, в отношении юридических лиц не могут быть применены такие понятия, как «отдых» и «удовлетворение бытовых нужд».

Ранее применительно к положениям Закона № 66-ФЗ В. А. Рахмилович писал, что запрет на принятие в члены садового

объединения (кооператива) юридического лица, приобретшего у члена объединения (кооператива) земельный участок, расположенный в общем массиве земельных участков других членов объединения (кооператива), противоречил бы интересам как остальных членов, так и объединения (кооператива) в целом как юридического лица. Такой запрет затруднил бы кооперативу обеспечение тех целей, ради которых он создан, и без всякого основания ограничил бы свободу объединения (кооператива) в решении жизненно важных для него вопросов⁴⁵.

Таким образом, Закон № 217-ФЗ в вопросе относительно возможности участия юридических лиц в объединениях садоводов и огородников поставил точку.

Комментируемая статья не ограничивает лиц, которые не являются собственниками земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, но являются их правообладателями, вступить в члены товарищества. Такое право предоставлено гражданам, которым земельные участки принадлежат на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования или аренды. В случаях с землепользователями и землевладельцами очевидно, что эти права возникли до дня введения в действие ЗК РФ, а в аренду садовые и огородные участки могли предоставляться и после вступления в силу ЗК РФ. К примеру, С. А. Липски высказывает мнение, что в настоящее время треть садоводов не являются собственниками используемых ими земельных участков⁴⁶.

Одним из серьезных недостатков Закона № 66-ФЗ было отсутствие четкого порядка принятия граждан в члены садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, что на практике вызывало достаточно большое количество споров, связанных с членством в объединениях и обжалованием решений органов управления объединений об отказе в принятии граждан в число их членов. Закон № 217-ФЗ восполнил этот пробел таким образом, что, во-первых, предусмотрел требования к заявлению о принятии гражданина в члены

товарищества и документы, прилагаемые к такому заявлению, а во-вторых, установил закрытый перечень оснований для отказа в принятии гражданина в члены товарищества. Представляется, что такой подход обеспечивает возможность приобретения права участия (членства) для любого правообладателя садового или огородного земельного участка, выразившего такое намерение.

Вместе с тем обратим внимание, что согласно п. 7 ч. 1 ст. 17 Закона № 217-ФЗ вопрос о принятии гражданина в члены товарищества относится к компетенции общего собрания его членов. Такое собрание может быть очередным и внеочередным. Очередное общее собрание созывается правлением товарищества по мере необходимости, но не реже чем один раз в год. Внеочередное общее собрание членов товарищества должно проводиться по требованию:

- 1) правления товарищества;
- 2) ревизионной комиссии (ревизора);
- 3) более чем одной пятой членов товарищества.

Указанные положения Закона № 217-ФЗ свидетельствуют о том, что сама по себе подача заявления гражданином о вступлении в члены товарищества не гарантирует, что такой гражданин немедленно приобретет право участия (членство) в товариществе. В любом случае такой гражданин должен дождаться проведения общего собрания, на рассмотрение которого будет вынесен соответствующий вопрос. До принятия гражданина в члены товарищества он будет являться лицом, которое ведет садоводство и огородничество без участия в товариществе, и может хозяйствовать на своем земельном участке. Кроме того, приобретатель земельного участка до вступления в члены товарищества будет обязан вносить плату за приобретение, создание, содержание имущества общего пользования, текущий и капитальный ремонт объектов капитального строительства, относящихся к имуществу общего пользования и расположенных в границах территории садоводства или огородничества, за услуги и

работы товарищества по управлению таким имуществом.

Описанная ситуация может возникнуть на практике в случае приобретения гражданином садового или огородного земельного участка у другого лица, которое ранее являлось членом товарищества.

В соответствии с ч. 10 ст. 13 Закона № 217-ФЗ бывший член товарищества в течение десяти календарных дней со дня прекращения прав на садовый или огородный земельный участок обязан уведомить в письменной форме об этом правление товарищества с предоставлением копий документов, подтверждающих такое прекращение. Согласно ч. 6 ст. 15 комментируемого закона в отдельный раздел реестра членов товарищества могут быть внесены сведения о лицах, которые ведут садоводство или огородничество без участия в товариществе.

Таким образом, если гражданин приобрел у бывшего члена садоводческого или огороднического товарищества земельный участок, то даже до вступления такого гражданина в члены товарищества и подачи соответствующего заявления само товарищество уже может получить всю необходимую информацию о новом собственнике земельного участка от бывшего члена товарищества, которым участок был отчужден. В частности, такая информация может быть внесена в реестр членов товарищества.

Комментируемый закон сохранил и такой документ, как членская книжка, который имеет достаточно длительную историю в отечественном законодательстве. Вместе с тем следует констатировать, что ранее членская книжка была гораздо более значимым документом. По крайней мере, это находило свое отражение в нормативных актах советского периода.

Так, п. 30 Типового устава садоводческого товарищества 1956 г.⁴⁷ предусматривалось, что правление выдает каждому члену товарищества членскую книжку, в которую заносятся сведения о вступительном, членских и целевых взносах, трудовых затратах по

фактически выполненным общественным работам по нормам и расценкам, утвержденным общим собранием (конференцией) членов товарищества, и стоимости насаждений и построек, находящихся на участке члена товарищества.

Типовой устав садоводческого товарищества 1966 г.⁴⁸ устанавливал, что правление товарищества проводит учет выполненных членами товарищества общих работ и результаты учета отражает в лицевых счетах членов товарищества и членских книжках садоводов (п. 24 Устава). Такая книжка выдавалась правлением садоводческого товарищества каждому члену товарищества, в нее заносилась информация о вступительном, членских и целевых взносах и другие необходимые сведения (п. 26 Устава).

Типовые уставы садоводческого товарищества 1985 г.⁴⁹ и 1988 г.⁵⁰ предусматривали, что правление садоводческого товарищества выдает каждому члену товарищества в течение месяца со дня приема членскую книжку, в которую вносятся данные о выделенном ему земельном участке, вступительном, членских, целевых взносах и другие необходимые сведения (п. 18 Устава).

Таким образом, сама по себе членская книжка садовода в различное время содержала сведения, ценность которых в определенных ситуациях трудно переоценить (например, в случае утраты документов на землю, возникновения спорных ситуаций относительно внесения или невнесения взносов, неправомерного уничтожения объектов недвижимости и растений, расположенных на земельном участке и т. д.).

В связи с этим представляется, что продолжение законодательной линии по отражению в членской книжке наиболее важных для садоводов, огородников и дачников сведений (сведения о земельном участке, объектах недвижимости, уплаченных взносах и т. п.) могло бы обеспечить сохранение таких сведений именно у членов товариществ, в том числе в целях защиты своих прав. Однако Закон № 217-ФЗ фактически полностью оставляет этот

вопрос на усмотрение общего собрания членов товарищества, устанавливающего форму и содержание этого документа. Кроме того, комментируемым законом не предусматривается какой-либо ответственности за отказ в выдаче членской книжки либо ее удержание, а также в целом правовые последствия отсутствия членской книжки у гражданина. Также общее собрание членов товарищества может принять решение об использовании вместо членской книжки иного документа.

Частью 29 ст. 54 комментируемого закона установлено, что граждане, являющиеся членами ранее созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений сохраняют свое членство в данных объединениях после дня вступления в силу комментируемого закона и право пользования имуществом общего пользования, расположенным на территории ведения гражданами садоводства или огородничества. Кроме того, ч. 30 ст. 54 Закона № 217-ФЗ установлено, что вступление в силу данного закона не может являться самостоятельным основанием для исключения граждан из числа членов.

Статья 13. Основания и порядок прекращения членства в товариществе

1. Членство в товариществе может быть прекращено добровольно или принудительно, а также в связи с прекращением у члена товарищества прав на принадлежащий ему садовый или огородный земельный участок либо в связи со смертью члена товарищества.

2. Добровольное прекращение членства в товариществе осуществляется путем выхода из товарищества.

3. 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.

4. Членство в товариществе прекращается принудительно решением общего собрания членов товарищества со дня принятия такого решения или с иной даты, определенной данным решением, в связи с неуплатой взносов в течение более двух месяцев с момента возникновения этой обязанности, если более продолжительный срок не предусмотрен уставом товарищества.

5. Председатель товарищества не позднее чем за месяц до дня проведения общего собрания членов товарищества, на котором планируется рассмотреть вопрос об исключении члена товарищества, направляет данному члену товарищества предупреждение о недопустимости неисполнения обязанности, указанной в пункте 2 части 6 статьи 11 настоящего Федерального закона, содержащее рекомендации по устранению нарушения исполнения этой обязанности, заказным письмом с уведомлением о вручении по указанным в реестре членов товарищества адресу места жительства и адресу электронной почты (при наличии), по которому данным членом товарищества могут быть получены электронные сообщения.

6. Член товарищества должен быть проинформирован в порядке, установленном частью 13 статьи 17 настоящего Федерального закона, о дате, времени и месте проведения общего собрания членов товарищества, на котором должен быть рассмотрен вопрос об исключении его из числа членов товарищества.

7. Решение общего собрания членов товарищества о принудительном прекращении членства в товариществе может быть обжаловано в судебном порядке.

8. В случае исключения члена товарищества в порядке, установленном частью 4 настоящей статьи, в течение десяти дней с момента вынесения указанного в части 7 настоящей

статьи решения ему по указанным в реестре членом товарищества адресу места жительства и адресу электронной почты (при наличии), по которому данным членом товарищества могут быть получены электронные сообщения, направляется копия такого решения, а также уведомление, в котором указываются:

1) дата проведения общего собрания членом товарищества, на котором было принято решение об исключении члена товарищества;

2) обстоятельства, послужившие основанием для прекращения членства в товариществе;

3) условия, при выполнении которых исключенный из числа членом товарищества гражданин может быть принят в товарищество вновь после устранения нарушения, послужившего основанием для принудительного прекращения его членства в товариществе.

9. В связи с прекращением у члена товарищества прав на садовый или огородный земельный участок или вследствие смерти члена товарищества членство в товариществе прекращается в день наступления соответствующего события. Решение общего собрания членом товарищества в связи с указанным обстоятельством не принимается.

10. Бывший член товарищества в течение десяти календарных дней со дня прекращения прав на садовый или огородный земельный участок обязан уведомить в письменной форме об этом правление товарищества с предоставлением копий документов, подтверждающих такое прекращение.

11. В случае неисполнения требования, установленного частью 10 настоящей статьи, бывший член товарищества несет риск отнесения на него расходов товарищества, связанных с отсутствием у правления товарищества информации о

прекращении его членства в товариществе.

Закон № 66-ФЗ содержал достаточно большой перечень обязанностей членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан (п. 2 ст. 19). Вместе с тем какая-либо взаимосвязь между указанными обязанностями и основаниями для принудительного прекращения членства в товариществе в Законе № 66-ФЗ отсутствовала. При этом согласно п. 4 ст. 16 Закона № 66-ФЗ основания и порядок исключения из членов объединения и применения иных мер воздействия за нарушение устава или правил внутреннего распорядка объединения устанавливались в уставе объединения.

Как указано в Обзоре судебной практики ВС, изучение судебной практики, сформированной применительно к положениям Закона № 66-ФЗ, показало, что суды не всегда различали исключение граждан из членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и добровольный выход из такого объединения.

Комментируемый закон устранил данные недостатки правового регулирования и предусмотрел несколько порядков прекращения членства в садоводческом или огородническом товариществе. Первый порядок является добровольным и заключается в возможности подачи гражданином заявления о выходе из товарищества. В указанном случае членство прекращается со дня подачи данного заявления, а решения общего собрания не требуется.

Такой подход вытекает из положений ст. 30 Конституции Российской Федерации о добровольном пребывании в любом объединении и невозможности принуждения к участию в нем.

Несмотря на то что подобных положений в самом Законе № 66-ФЗ не было, данный пробел был восполнен судебной практикой. В частности, в Обзоре судебной практики ВС отмечалось, что для добровольного выхода члена объединения не требуется решения

общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, установленного законом для исключения из числа его членов.

Второй порядок заключается в принудительном прекращении членства в садоводческом или огородническом товариществе на основании решения общего собрания его членов. Комментируемый закон предусмотрел единственное основание для такого прекращения членства — неуплата взносов в течение более двух месяцев с момента возникновения обязанности по их уплате, если более длительный срок не предусмотрен уставом товарищества. При этом комментируемая статья предусматривает и ряд правовых гарантий для лица, которого планируется исключить из числа членов товарищества, в виде необходимости его надлежащего информирования. Вместе с тем обратим внимание, что такое решение может быть в дальнейшем пересмотрено, поскольку согласно п. 3 ч. 8 ст. 13 Закона № 217-ФЗ в уведомлении, направляемом исключенному члену товарищества, должны быть указаны условия, при выполнении которых такой гражданин может быть вновь принят в члены товарищества после устранения нарушения, послужившего основанием для принудительного прекращения его членства в товариществе.

Безусловно, комментируемый закон сохранил возможность обжалования гражданином решения общего собрания членов товарищества об исключении из числа членов товарищества. В частности, такое решение может быть оспорено гражданином в суде, к примеру, по причине нарушения порядка созыва и проведения общего собрания, а также в связи с отсутствием необходимого кворума на самом общем собрании, что суду надлежит выяснить в рамках рассмотрения конкретного дела (что подтверждается правовой позицией ВС РФ, изложенной в определении от 29 ноября 2016 г. № 73-КГ16-6).

Т. В. Сойфер высказывает мнение о необходимости закрепить в ГК РФ конкретные правовые основания для принудительного прекращения членства в некоммерческих корпорациях,

включающие указания на характер допущенных участником нарушений и критерии их оценки. При определении таких оснований ориентиром должно являться наличие связи между виновным поведением участника и возникновением (или возможностью возникновения) для корпорации определенных имущественных и иных последствий, в частности создание препятствий для ее дальнейшей деятельности и достижения целей⁵¹.

Представляется, что в вопросе установления оснований для принудительного исключения гражданина из числа членов садоводческого или некоммерческого товарищества законодатель пошел именно по вышеобозначенному пути, четко зафиксировав основание для такого исключения, увязав его с экономическими последствиями для самого товарищества, которые проявляются в недополучении денежных средств, подлежащих уплате в виде взносов.

В соответствии с п. 2 ст. 17 ГК РФ правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью. Следуя логике ГК РФ, комментируемый закон предусмотрел автоматическое прекращение членства в товариществе в случае смерти соответствующего гражданина. При этом членом такого товарищества в дальнейшем может стать наследник умершего члена товарищества. Аналогичным образом членство прекращается автоматически в случае, если членом товарищества был отчужден принадлежащий ему садовый или огородный земельный участок либо права на такой участок были прекращены принудительно.

Согласно ст. 284 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных

бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Исходя из буквального содержания указанной статьи ГК РФ, применение ее положений к изъятию садовых и огородных земельных участков может являться проблематичным, поскольку правовой режим садовых и огородных земельных участков в качестве легитимного использования предусматривает отдых. В связи с этим при использовании данных земельных участков именно для отдыха, что является вполне законным, правовые основания для изъятия садового или огородного земельного участка отсутствуют, поскольку осуществление строительства и выращивание сельскохозяйственной продукции являются только правом, а не обязанностью правообладателя такого земельного участка.

Кроме того, применение данных положений ГК РФ к огородным земельным участкам также является в целом дискуссионным, поскольку вряд ли выращивание сельскохозяйственных культур на огородном участке для собственных нужд можно полноценно назвать сельскохозяйственным производством. В частности, под сельскохозяйственным производством признается совокупность видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказание соответствующих услуг (ст. 4 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»).

Положения ст. 285 ГК РФ, напротив, напрямую касаются садоводов и огородников. Данная статья предусматривает, что земельный участок может быть изъят у собственника, если использование участка осуществляется с нарушением требований законодательства Российской Федерации — в частности, если участок используется не по целевому назначению или его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения либо причинению вреда окружающей среде.

Однако конкретные критерии, позволяющие квалифицировать

такие нарушения применительно к садовым и огородным земельным участкам, а также признаки, указывающие на то, что использование таких земельных участков приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо причинению вреда окружающей среды, в настоящее время законодательством не установлены. Критерии существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения и критерии значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли утверждены соответственно постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 г. № 612 и постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2012 г. № 736. Вместе с тем указанные критерии утверждены в соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно ст. 1 которого он не применяется к садовым и огородным земельным участкам.

В соответствии с п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 46, подп. 2 п. 1 ст. 47 ЗК РФ право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком, аренда или безвозмездное пользование земельным участком прекращаются принудительно при ненадлежащем использовании земельного участка, а именно при:

— использовании земельного участка не по целевому назначению или если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде;

— порче земель;

— невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

— невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Установление фактов нарушения законодательства в области использования и охраны земель осуществляется в рамках мероприятий по государственному земельному надзору и муниципальному земельному контролю.

В частности, в соответствии с п. 9 ст. 71 ЗК РФ в случае неустранения в установленный срок правообладателем земельного участка нарушений, указанных в предписании, выданном органом государственного земельного надзора, такой орган в срок не позднее тридцати дней со дня привлечения виновного лица к административной ответственности за неисполнение такого предписания информирует о его неисполнении с приложением соответствующих документов:

1) исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный на распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, для принятия мер, направленных на прекращение прав на такие земельные участки;

2) орган государственной власти или орган местного самоуправления, которые в соответствии с законодательством вправе обратиться в суд с требованием об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием и об их продаже с публичных торгов, в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности.

Вместе с тем в настоящее время на законодательном уровне не определен орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный на обращение в суд с требованием об изъятии находящихся в частной собственности садовых или огородных земельных участков, которые используются ненадлежащим образом. В частности, ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которой установлена обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в судебном порядке инициировать изъятие неиспользуемых земельных участков сельскохозяйственного

назначения, как было отмечено выше, не применяется к садовым и огородным земельным участкам.

Статья 14. Взносы членов товарищества

1. Взносы членов товарищества могут быть следующих видов:

- 1) членские взносы;**
- 2) целевые взносы.**

2. Обязанность по внесению взносов распространяется на всех членов товарищества.

3. Членские взносы вносятся членами товарищества в порядке, установленном уставом товарищества, на расчетный счет товарищества.

4. Периодичность (не может быть чаще одного раза в месяц) и срок внесения членских взносов определяются уставом товарищества.

5. Членские взносы могут быть использованы исключительно на расходы, связанные:

1) с содержанием имущества общего пользования товарищества, в том числе уплатой арендных платежей за данное имущество;

2) с осуществлением расчетов с организациями, осуществляющими снабжение тепловой и электрической энергией, водой, газом, водоотведение на основании договоров, заключенных с этими организациями;

3) с осуществлением расчетов с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными

отходами на основании договоров, заключенных товариществом с этими организациями;

4) с благоустройством земельных участков общего назначения;

5) с охраной территории садоводства или огородничества и обеспечением в границах такой территории пожарной безопасности;

6) с проведением аудиторских проверок товарищества;

7) с выплатой заработной платы лицам, с которыми товариществом заключены трудовые договоры;

8) с организацией и проведением общих собраний членов товарищества, выполнением решений этих собраний;

9) с уплатой налогов и сборов, связанных с деятельностью товарищества, в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

6. Целевые взносы вносятся членами товарищества на расчетный счет товарищества по решению общего собрания членов товарищества, определяющему их размер и срок внесения, в порядке, установленном уставом товарищества, и могут быть направлены на расходы, исключительно связанные:

1) с подготовкой документов, необходимых для образования земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в целях дальнейшего предоставления товариществу такого земельного участка;

2) с подготовкой документации по планировке территории в отношении территории садоводства или огородничества;

3) с проведением кадастровых работ для целей внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о

садовых или огородных земельных участках, земельных участках общего назначения, об иных объектах недвижимости, относящихся к имуществу общего пользования;

4) с созданием или приобретением необходимого для деятельности товарищества имущества общего пользования;

5) с реализацией мероприятий, предусмотренных решением общего собрания членов товарищества.

7. В случаях, предусмотренных уставом товарищества, размер взносов может отличаться для отдельных членов товарищества, если это обусловлено различным объемом использования имущества общего пользования в зависимости от размера садового или огородного земельного участка и (или) суммарного размера площади объектов недвижимого имущества, расположенных на таком земельном участке, или размера доли в праве общей долевой собственности на такой земельный участок и (или) расположенные на нем объекты недвижимого имущества.

8. Размер взносов определяется на основании приходно-расходной сметы товарищества и финансово-экономического обоснования, утвержденных общим собранием членов товарищества.

9. Уставом товарищества может быть установлен порядок взимания и размер пеней в случае несвоевременной уплаты взносов.

10. В случае неуплаты взносов и пеней товарищество вправе взыскать их в судебном порядке.

➤ Первым отличием правового регулирования, предусмотренного комментируемым законом в части взносов членов товарищества, в сравнении с Законом № 66-ФЗ является исключение необходимости уплаты вступительных взносов для членов товарищества. Согласно

ч. 31 ст. 54 Закона № 217-ФЗ уплаченные до дня вступления в силу данного закона вступительные взносы гражданам не возвращаются.

Кроме того, учитывая, что с 1 января 2019 г. садоводы и огородники не смогут создавать садоводческие и огороднические потребительские кооперативы, с указанной даты не подлежат уплате также паевые и дополнительные взносы.

Второй особенностью комментируемой статьи является возможность внесения денежных средств, уплачиваемых в виде целевых или членских взносов, только на расчетный счет товарищества в банке.

В соответствии со ст. 845 ГК РФ по договору банковского счета банк обязуется принимать и зачислять поступающие на счет, открытый клиенту (владельцу счета), денежные средства, выполнять распоряжения клиента о перечислении и выдаче соответствующих сумм со счета и проведении других операций по счету. При этом банк не вправе определять и контролировать направления использования денежных средств клиента и устанавливать другие не предусмотренные законом или договором банковского счета ограничения его права распоряжаться денежными средствами по своему усмотрению.

Расчеты между юридическими лицами, а также расчеты с участием граждан, связанные с осуществлением ими предпринимательской деятельности, производятся в безналичном порядке (ст. 861 ГК РФ).

В соответствии с указанием Центрального Банка Российской Федерации от 7 октября 2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов»⁵² (зарегистрировано в Минюсте России 23 апреля 2014 г. № 32079) наличные расчеты в валюте Российской Федерации и иностранной валюте между юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями) и физическими лицами осуществляются без ограничения суммы. Наличные расчеты в валюте Российской Федерации и иностранной валюте между

юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями) в рамках одного договора, заключенного между указанными лицами, могут производиться в размере, не превышающем 100 тысяч рублей либо суммы в иностранной валюте, эквивалентной 100 тысячам рублей по официальному курсу Банка России на дату проведения наличных расчетов.

Использование банковского счета необходимо садоводческому или огородническому товариществу для целей уплаты различных налогов. Так, в соответствии со ст. 45 НК РФ обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком с момента предъявления в банк поручения на перечисление в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со счета налогоплательщика в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа, а также со дня внесения физическим лицом в банк, кассу местной администрации либо в организацию федеральной почтовой связи наличных денежных средств для их перечисления в бюджетную систему Российской Федерации на соответствующий счет Федерального казначейства.

Статьей 5 Закона о банках и банковской деятельности предусмотрено, что в рамках проведения банковских операций допускается осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов только по поручению физических лиц.

Заметным ужесточением требований к деятельности органов управления садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ является исчерпывающий перечень статей расходов, на покрытие которых могут быть использованы денежные средства, уплаченные в виде членских и целевых взносов. Каких-либо исключений из положений Закона № 217-ФЗ не допускается.

Вместе с тем подходы к видам взносов в сравнении с Законом № 66-ФЗ в значительной степени не изменились. По-прежнему необходимость уплаты целевых взносов связана с достижением какой-либо конкретной цели в деятельности товарищества либо в проведении каких-то мероприятий (например, кадастровые работы

в целях осуществления государственного кадастрового учета имущества общего пользования).

Исходя из п. 1 ч. 5 комментируемой статьи членские взносы могут быть потрачены для уплаты арендной платы за использование имущества общего пользования. На первый взгляд данное положение не в полной мере соответствует нормам ст. 25 и 54 Закона № 217-ФЗ, предусматривающим, что общее имущество может находиться только в общей долевой собственности садоводов и огородников или сохраниться в собственности товарищества как юридического лица либо быть передано в государственную или муниципальную собственность. Вместе с тем не следует забывать про правоотношения, сложившиеся до дня вступления в силу комментируемого закона. Так, например, в соответствии с п. 27–210 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Закона № 217-ФЗ) предусматривалась возможность передачи в аренду товариществу земельного участка общего пользования в случае, если такой земельный участок являлся ограниченным в обороте. При этом само по себе вступление в силу комментируемого закона не прекращает такие ранее заключенные договоры аренды.

Положения п. 2 и 3 ч. 5 комментируемой статьи указывает на то, что расчет за жилищно-коммунальные услуги, предоставляемые садоводам и огородникам, должен осуществляться с расчетного счета товарищества. Соответственно, модель договорных отношений с организациями жилищно-коммунального комплекса может предусматривать, что стороной по соответствующим договорам будет являться именно садоводческое или огородническое товарищество.

Обратим внимание на определение ВС РФ от 3 марта 2015 г. № 5-КГ14-140 по спору относительно законности действий садоводческого некоммерческого товарищества по отключению от электроснабжения садового земельного участка и жилого дома, в рамках которого ВС РФ сделал вывод о том, что садоводческое

некоммерческое товарищество не является энергоснабжающей организацией, выступает по договору энергоснабжения абонентом, в связи с чем для передачи им энергии истцу как субабоненту необходимо получить согласие энергоснабжающей организации. Таким образом, можно сделать вывод, что в части электроснабжения могут возникать правоотношения между абонентом и субабонентом.

Примечательным также является определение ВС РФ от 29 октября 2015 г. № 301-КГ15-13165, в котором указывается на необходимость подтверждения лицом, ведущим на территории садоводческого некоммерческого товарищества садоводство в индивидуальном порядке, его права на использование определенного объема мощности электрической энергии, предоставленной энергоснабжающей организацией данному товариществу. При этом ВС РФ сделал вывод, что в ином случае будут нарушены права как членов товарищества, так и лиц, ведущих садовое хозяйство на территории товарищества в индивидуальном порядке, в интересах которых между товариществом и энергоснабжающей организацией заключен договор энергоснабжения, поскольку количество потребляемой указанными гражданами мощности электрической энергии регулируется разрешенной для использования мощностью, выделенной в целом для товарищества.

Следует отметить, что комментируемый закон, как и Закон № 66-ФЗ, не установил однозначного принципа установления размера взносов (от площади земельного участка, от количества принадлежащих земельных участков и т. п.), оставив это на усмотрение решения общего собрания. Специалистами отмечалось, что Закон № 66-ФЗ не устанавливает обязательные критерии формирования размера членских взносов, давая лишь определение членских взносов⁵³.

В Обзоре судебной практики ВС РФ отмечается, что не исключается возможность установления размера членских взносов в зависимости от размера участка, принадлежащего члену

объединения, установления обязанности по уплате членских взносов в размере, кратном количеству принадлежащих члену объединения земельных участков, поскольку наличие у одного лица участка (либо участков) большей площади, чем у других садоводов, предполагает и соответствующее увеличение текущих расходов объединения, связанных с содержанием имущества общего пользования и обслуживанием большего по размеру участка.

Комментируемый закон разрешил садоводам и огородникам урегулировать в уставе случаи, при которых размер взносов может отличаться для отдельных членов в зависимости от характеристик земельного участка и объектов недвижимости, принадлежащих конкретному гражданину.

В этом же Обзоре судебной практики ВС РФ обозначил важнейшую для садоводов, огородников и дачников позицию о том, что размер взносов не может устанавливаться произвольно, а должен иметь финансовое обоснование. Вместе с тем, к сожалению, ВС РФ остановился только на этом утверждении и не дал ответ на вопрос о том, как именно финансово должен быть обоснован размер взносов, чтобы это не приводило к злоупотреблениям со стороны органов управления объединений.

В комментируемом законе понятие «обоснование» обрело документальный вид. Так, в соответствии с ч. 8 комментируемой статьи размер взносов определяется на основании приходно-расходной сметы и финансово-экономического обоснования, утвержденных решением общего собрания. Приобретая характер документа в виде решения общего собрания, финансово-экономическое обоснование может быть оспорено в судебном порядке, как и любое иное решение, порождающие гражданско-правовые последствия для участников сообщества садоводов и огородников.

Значение финансово-экономического обоснования и приходно-расходной сметы подчеркивается и еще рядом положений Закона № 217-ФЗ, в частности устанавливающих, что:

1) для его утверждения необходимо квалифицированное большинство (не менее двух третей голосов членов товарищества);

2) по вопросу его утверждения могут также голосовать граждане, ведущие садоводство и огородничество без участия в товариществе;

3) по вопросу его утверждения проведение заочного голосования не допускается;

4) решение общего собрания об утверждении финансово-экономического обоснования размера взносов является обязательным не только для членов товарищества, но и для граждан, ведущих садоводство и огородничество без участия в товариществе.

Также обратим внимание на важнейшее положение комментируемой статьи о возможности взыскания взносов в судебном порядке. Важность данное положение имеет в связи с тем, что возможность взыскания взносов в судебном порядке является единственным последствием их неуплаты.

Напомним, что в период действия Закона № 66-ФЗ встречалось достаточно большое количество случаев, когда в связи с неуплатой взносов для таких членов товарищества, в том числе несогласных с их размером, чинились физические препятствия для использования земельных участков и объектов недвижимости в виде, к примеру, отключения электричества или запрета на проезд или проход к своим земельным участкам. Закон № 217-ФЗ иных последствий неуплаты взносов, за исключением взыскания в судебном порядке и начисления пени, не предусматривает. Как правило, в таких случаях садоводы и огородники вынуждены были защищать свои права в судебном порядке, при этом иные способы защиты, в том числе обращение в органы прокуратуры, во многих случаях оказывались неэффективными (см., например, определение ВС РФ от 1 марта 2017 г. № 51-КГ16-21).

Статья 15. Реестр членов товарищества

1. Не позднее одного месяца со дня государственной регистрации товарищества в соответствии с уставом товарищества председателем товарищества или иным уполномоченным членом правления товарищества создается реестр членов товарищества и осуществляется его ведение.

2. Обработка персональных данных, необходимых для ведения реестра членов товарищества, осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом и законодательством о персональных данных.

3. Реестр членов товарищества должен содержать данные о членах товарищества, указанные в части 5 статьи 12 настоящего Федерального закона, кадастровый (условный) номер земельного участка, правообладателем которого является член товарищества (после осуществления распределения земельных участков между членами товарищества).

4. Член товарищества обязан предоставлять достоверные сведения, необходимые для ведения реестра членов товарищества, и своевременно информировать председателя товарищества или иного уполномоченного члена правления товарищества об их изменении.

5. В случае неисполнения требования, установленного частью 4 настоящей статьи, член товарищества несет риск отнесения на него расходов товарищества, связанных с отсутствием в реестре членов товарищества актуальной информации.

6. В отдельный раздел реестра членов товарищества в порядке, установленном настоящей статьей, могут быть внесены сведения о лицах, указанных в части 1 статьи 5 настоящего Федерального закона, с согласия таких лиц.

➤ Реестр членов товарищества не является нововведением

комментируемого закона. Реестры членов товарищества были введены в Закон № 66-ФЗ положениями Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». Данный реестр является внутренним информационным ресурсом товарищества, в котором содержатся различные сведения о членах товарищества. Как было указано в пояснительной записке к проекту федерального закона № 1052856-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан”», он создан для упорядочения учета сведений о членах объединения⁵⁴.

Как предусматривалось ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан”», садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан обязаны создать реестр до 1 июня 2017 г. Согласно ч. 33 ст. 54 Закона № 217-ФЗ реестр членов ранее созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан признается реестром членов садоводческих или огороднических товариществ, предусмотренным комментируемой статьей.

Таким образом, в рамках положений комментируемой статьи создание нового реестра для объединений граждан, созданных до дня вступления в силу Закона № 217-ФЗ, не требуется.

В реестре членов товарищества должны содержаться следующие сведения о членах товарищества:

- 1) фамилия, имя, отчество (последнее — при наличии);
- 2) адрес места жительства;
- 3) почтовый адрес, по которому членом товарищества могут быть получены почтовые сообщения, за исключением случаев, если такие сообщения могут быть получены по адресу места жительства;

4) адрес электронной почты, по которому членом товарищества могут быть получены электронные сообщения (при наличии);

5) согласие члена товарищества на соблюдение требований устава товарищества.

Отметим, что ранее в соответствии с п. 3 ст. 191 Закона № 66-ФЗ в реестр членов товарищества не включались сведения об адресе места жительства граждан, что появилось в новом законе. Таким образом, ранее созданные реестры членов объединений садоводов, огородников и дачников с 1 января 2019 г. должны быть дополнены указанными сведениями. Вторым отличием от ранее действовавшего правового регулирования, касающегося реестра членов товарищества, является отсутствие в Законе № 217-ФЗ указания о том, что в данный реестр может быть внесена иная информация, предусмотренная уставом объединения. Комментируемый закон, в отличие от положений Закона № 66-ФЗ, содержит закрытый перечень информации, которая может быть отражена в реестре членов товарищества.

В связи с этим возникает вопрос о судьбе информации, внесение в реестр членов товарищества которой было предусмотрено уставом ранее созданного садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан. В указанной ситуации представляется, что после того, как устав такого объединения согласно ст. 54 комментируемого закона будет приведен в соответствие с его основными положениями, такая информация может быть исключена из реестра членов товарищества.

В соответствии с п. 4 ст. 191 Закона № 66-ФЗ член объединения был обязан предоставлять достоверные и необходимые для ведения реестра членов объединения сведения и своевременно информировать правление объединения об изменении указанных сведений. Комментируемый закон дополнил данное правило важным положением о том, что член товарищества несет риск отнесения на него расходов товарищества, связанных с отсутствием в реестре членов товарищества актуальной информации.

Так, в частности, в случае если членом товарищества был продан садовый или огородный земельный участок, в связи с чем членство данного лица в товариществе было автоматически прекращено (ст. 13), само по себе непредоставление актуальной информации о новом правообладателе земельного участка для внесения соответствующих изменений в реестр членов товарищества может являться основанием для отнесения на бывшего члена товарищества расходов по уплате взносов за соответствующий период до дня вступления в члены товарищества нового собственника садового или огородного земельного участка.

Персональные данные — это любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных) (ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»).

Согласно ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Частью 2 комментируемой статьи устанавливается, что обработка персональных данных, необходимых для ведения реестра членов товарищества, осуществляется в соответствии с данным законом и законодательством о персональных данных. Такое положение указывает на то, что при предоставлении сведений для их внесения в реестр членов товарищества гражданин должен предоставить товариществу согласие на обработку персональных данных (п. 1 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»).

Третьим и наиболее существенным отличием от положений Закона № 66-ФЗ является положение, закрепленное в ч. 6 комментируемой статьи, о том, что в реестр членов товарищества могут быть внесены сведения о лицах, которые ведут садоводство и

огородничество без участия в товариществе. Помимо собственно самого расширения перечня лиц, сведения о которых могут быть внесены в реестр членов товарищества, обратим внимание также, что ч. 6 комментируемой статьи указывает на то, что у реестра членов товарищества должны быть разделы, то есть реестр должен обладать определенной структурой. С учетом такого нововведения представляется, что реестр должен иметь как минимум два раздела, один из которых содержит в себе информацию о членах товарищества, а другой — о лицах, которые ведут садоводство и огородничество без участия в товариществе.

Глава 4.

Управление товариществом и контроль за его деятельностью

Статья 16. Органы товарищества и ревизионная комиссия (ревизор)

1. Высшим органом товарищества является общее собрание членов товарищества.

2. Количество членов товарищества не может быть менее семи.

3. В товариществе создаются единоличный исполнительный орган (председатель товарищества) и постоянно действующий коллегиальный исполнительный орган (правление товарищества).

4. Наряду с исполнительными органами, указанными в части 3 настоящей статьи, в порядке и для целей, которые предусмотрены уставом товарищества, должна быть образована ревизионная комиссия (ревизор).

5. Председатель товарищества, члены правления товарищества, ревизионная комиссия (ревизор) избираются на общем собрании членов товарищества на срок, установленный уставом товарищества, но не более чем на пять лет из числа членов товарищества тайным или открытым голосованием. Решение о порядке голосования (тайное или открытое) по вопросам, указанным в настоящей части, принимается общим собранием членов товарищества простым большинством голосов от общего числа присутствующих на таком собрании членов товарищества. Одно и то же лицо может переизбираться неограниченное количество раз на должности в органах товарищества.

6. Лица, избранные в исполнительные органы товарищества,

продолжают осуществлять свои полномочия до избрания новых исполнительных органов товарищества.

7. Решения органов товарищества, принятые в пределах компетенции таких органов, являются обязательными для исполнения всеми членами товарищества.

➤ Общие положения об управлении в корпорации содержатся в ст. 653 ГК РФ, которая предусматривает, что высшим органом корпорации является общее собрание ее участников. При этом в некоммерческих корпорациях с числом участников более ста высшим органом может являться съезд, конференция или иной представительный (коллегиальный) орган, определяемый их уставами в соответствии с законом. Компетенция этого органа и порядок принятия им решений определяются ГК РФ, другими законами и уставом корпорации.

Таким образом, ГК РФ для некоммерческих корпораций, то есть теоретически и для товариществ собственников недвижимости, предусматривает возможность иной структуры органов управления, которая подразумевает существование в качестве высшего органа управления съезда, конференции или иного представительного (коллегиального) органа.

Однако законодатель не воспользовался данными положениями ГК РФ и сохранил более традиционную для садоводов и огородников структуру управления товариществами, предусматривающую в качестве высшего органа управления общее собрание членов товарищества, а в качестве исполнительных органов — правление и председателя товарищества.

Обратим внимание на отказ от института проведения общего собрания в форме собрания уполномоченных, что ранее предусматривалось ст. 20 и 21 Закона № 66-ФЗ.

Фактически институт уполномоченных являлся неким правовым механизмом представления интересов нескольких членов

садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения одним лицом при принятии решений на общем собрании. Все наиболее важные вопросы, связанные с реализацией уполномоченными своих функций, закреплялись в уставе объединения (число членов, от имени которых выступают уполномоченные, срок их полномочий, порядок избрания, условия досрочного переизбрания).

Необходимый кворум для проведения общего собрания членов товарищества, по высказанному в литературе мнению, являлся «застарелой организационной “болячкой” всех садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений»⁵⁵. В самом начале действия Закона № 66-ФЗ отмечалось, что если воспользоваться положением п. 2 ст. 20 и п. 2 ст. 21 Закона № 66-ФЗ, то никаких проблем с обеспечением кворума для открытия общего собрания не возникнет, так как собрание может проходить в форме собрания уполномоченных⁵⁶.

Однако, говоря о юридической природе института собрания уполномоченных, отметим, что собрание уполномоченных не являлось органом управления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, а представляло собой форму проведения общего собрания членов объединения. Однако ГК РФ в гл. 91 «Решения собраний» ни слова не говорит о такой правовой категории, как «форма проведения собрания». При этом ГК РФ устанавливает ряд особенностей только в части того, проводилось ли голосование на общем собрании в очной или заочной форме.

Таким образом, в свете реформирования положений ГК РФ и появления норм, регулирующих вопросы проведения и принятия решений на общих собраниях членов различных гражданско-правовых сообществ, нельзя было сделать однозначный вывод о легитимности с точки зрения ГК РФ такого института, как общее собрание в форме собрания уполномоченных, предусмотренного Законом № 66-ФЗ. В частности, нельзя было дать четкий ответ о том, можно ли отнести такую форму проведения общего собрания к

особенностям гражданско-правового положения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан (п. 4 ст. 49 ГК РФ, п. 1 ст. 2 Закона № 66-ФЗ), либо такие нормы должны восприниматься как прямое противоречие ГК РФ. Именно отсутствие такой правовой категории, как форма проведения общего собрания, и обусловило необходимость отказа от конструкции проведения общего собрания в форме собрания уполномоченных. Следует отметить, что на практике возможность проведения общего собрания в форме собрания уполномоченных нередко приводила к злоупотреблениям прав и нарушению законных интересов иных садоводов, дачников, огородников, от имени которых якобы принимали решения уполномоченные.

Согласно п. 3 ст. 653 ГК РФ в корпорации образуется единоличный исполнительный орган (директор, генеральный директор, председатель и т. п.). Уставом корпорации может быть предусмотрено предоставление полномочий единоличного исполнительного органа нескольким лицам, действующим совместно, или образование нескольких единоличных исполнительных органов, действующих независимо друг от друга. В качестве единоличного исполнительного органа корпорации может выступать как физическое, так и юридическое лицо. В случаях, предусмотренных ГК РФ, другим законом или уставом корпорации, в корпорации образуется коллегиальный исполнительный орган (правление, дирекция и т. п.).

Специальные нормы ГК РФ об органах управления товарищества собственников недвижимости (п. 2 ст. 12314) предусматривают, что в товариществе собственников недвижимости создаются единоличный исполнительный орган (председатель) и постоянно действующий коллегиальный исполнительный орган (правление).

Таким образом, особенности, предусмотренные п. 3 ст. 653 ГК РФ в части структуры исполнительных органов некоммерческих корпораций, к товариществам собственников недвижимости не применяются. Так, в частности, в товариществе собственников недвижимости не может быть директора или генерального

директора, а также существовать несколько исполнительных органов, действующих независимо друг от друга. Кроме того, функции исполнительного органа садоводческого или огороднического товарищества не могут исполняться юридическим лицом.

В отличие от Закона № 66-ФЗ комментируемой статьей определено, что срок, на который избираются председатель товарищества, члены правления товарищества, устанавливается уставом товарищества, но не более чем на пять лет (ранее в рамках положений Закона № 66-ФЗ правление избиралось на два года, если уставом не предусматривалось иное, а председатель правления избирался также на двухлетний срок).

Как предусмотрено п. 4 ст. 653 ГК РФ, наряду с исполнительными органами, указанными в п. 3 данной статьи, в корпорации может быть образован в случаях, предусмотренных ГК РФ, другим законом или уставом корпорации, коллегиальный орган управления (наблюдательный или иной совет), контролирующей деятельность исполнительных органов корпорации и выполняющий иные функции, возложенные на него законом или уставом корпорации. Лица, осуществляющие полномочия единоличных исполнительных органов корпораций, и члены их коллегиальных исполнительных органов не могут составлять более одной четверти состава коллегиальных органов управления корпораций и не могут являться их председателями.

Комментируемый закон, а также ст. 12314 ГК РФ не упоминают о возможности создания в товариществе собственников недвижимости контролирующего органа, указанного в п. 4 ст. 653 ГК РФ. Вместе с тем не следует забывать, что контроль за финансово-хозяйственной деятельностью товарищества осуществляет ревизионная комиссия (ревизор) (см. комментарий к ст. 20). Однако данная комиссия не относится к органам управления садоводческих и огороднических некоммерческих товариществ, а является отдельным самостоятельным органом с контролирующими функциями, подотчетным общему собранию

членов товарищества.

Статья 17. Компетенция общего собрания членов товарищества

1. К исключительной компетенции общего собрания членов товарищества относятся:

- 1) изменение устава товарищества;**
- 2) избрание органов товарищества (председателя товарищества, членов правления товарищества), ревизионной комиссии (ревизора), досрочное прекращение их полномочий;**
- 3) определение условий, на которых осуществляется оплата труда председателя товарищества, членов правления товарищества, членов ревизионной комиссии (ревизора), а также иных лиц, с которыми товариществом заключены трудовые договоры;**
- 4) принятие решения о приобретении товариществом земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, о совершении необходимых действий для приобретения указанных земельных участков;**
- 5) принятие решения о создании (строительстве, реконструкции) или приобретении имущества общего пользования, в том числе земельных участков общего назначения, и о порядке его использования;**
- 6) принятие решения о передаче недвижимого имущества общего пользования в общую долевую собственность собственников земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, в государственную собственность субъекта Российской Федерации или в собственность муниципального образования, в границах которых расположена территория садоводства или**

огородничества;

7) прием граждан в члены товарищества, исключение граждан из числа членов товарищества, определение порядка рассмотрения заявлений граждан о приеме в члены товарищества;

8) принятие решения об открытии или о закрытии банковских счетов товарищества;

9) одобрение проекта планировки территории и (или) проекта межевания территории, подготовленных в отношении территории садоводства или огородничества;

10) распределение образованных на основании утвержденной документации по планировке территории садовых или огородных земельных участков между членами товарищества с указанием условных номеров земельных участков согласно утвержденному проекту межевания территории для их последующего предоставления в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации;

11) утверждение отчетов ревизионной комиссии (ревизора);

12) утверждение положения об оплате труда работников и членов органов товарищества, членов ревизионной комиссии (ревизора), заключивших трудовые договоры с товариществом;

13) принятие решений о создании ассоциаций (союзов) товариществ, вступлении в них или выходе из них;

14) заключение договора с аудиторской организацией или индивидуальным аудитором товарищества;

15) утверждение порядка ведения общего собрания членов товарищества, деятельности председателя и правления товарищества, деятельности ревизионной комиссии

(ревизора) товарищества;

16) рассмотрение жалоб членов товарищества на решения и действия (бездействие) членов правления, председателя, членов ревизионной комиссии (ревизора) товарищества;

17) утверждение приходно-расходной сметы товарищества и принятие решения о ее исполнении;

18) утверждение отчетов правления товарищества, отчетов председателя товарищества;

19) определение порядка рассмотрения органами товарищества заявлений (обращений, жалоб) членов товарищества;

20) принятие решения об избрании председательствующего на общем собрании членов товарищества;

21) определение размера и срока внесения взносов, порядка расходования целевых взносов, а также размера и срока внесения платы, предусмотренной частью 3 статьи 5 настоящего Федерального закона;

22) утверждение финансово-экономического обоснования размера взносов, финансово-экономического обоснования размера платы, предусмотренной частью 3 статьи 5 настоящего Федерального закона;

23) принятие решений о реорганизации и ликвидации товарищества, о назначении ликвидационной комиссии (ликвидатора) и об утверждении промежуточного ликвидационного баланса и ликвидационного баланса.

2. По вопросам, указанным в пунктах 1–6, 10, 17, 21–23 части 1 настоящей статьи, решения общего собрания членов товарищества принимаются квалифицированным большинством не менее двух третей голосов от общего числа

присутствующих на общем собрании членов товарищества.

3. По вопросам, указанным в пунктах 4–6, 21 и 22 части 1 настоящей статьи, решения общего собрания членов товарищества принимаются с учетом результатов голосования лиц, указанных в части 1 статьи 5 настоящего Федерального закона, проголосовавших по указанным вопросам в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

4. По иным вопросам, указанным в части 1 настоящей статьи, решения общего собрания членов товарищества принимаются большинством голосов от общего числа присутствующих на общем собрании членов товарищества.

5. Общее собрание членов товарищества может быть очередным или внеочередным.

6. Очередное общее собрание членов товарищества созывается правлением товарищества по мере необходимости, но не реже чем один раз в год.

7. Внеочередное общее собрание членов товарищества должно проводиться по требованию:

1) правления товарищества;

2) ревизионной комиссии (ревизора);

3) членов товарищества в количестве более чем одна пятая членов товарищества.

8. Внеочередное общее собрание членов товарищества может быть проведено также по требованию органа местного самоуправления по месту нахождения территории садоводства или огородничества.

9. В случаях, предусмотренных пунктами 2, 3 части 7 и частью 8 настоящей статьи, требование о проведении внеочередного общего собрания членов товарищества

вручается лично председателю товарищества либо направляется заказным письмом с уведомлением о вручении председателю товарищества или в правление товарищества по месту нахождения товарищества.

10. Требование о проведении внеочередного общего собрания членов товарищества должно содержать перечень вопросов, подлежащих включению в повестку внеочередного общего собрания членов товарищества, а также может содержать предлагаемые решения по каждому из них.

11. Правление товарищества не позднее тридцати дней со дня получения требования, указанного в частях 7 и 8 настоящей статьи, обязано обеспечить проведение внеочередного общего собрания членов товарищества.

12. В случае нарушения правлением товарищества срока и порядка проведения внеочередного общего собрания членов товарищества, установленного частью 11 настоящей статьи, ревизионная комиссия (ревизор), члены товарищества, орган местного самоуправления, требующие проведения внеочередного общего собрания членов товарищества, вправе самостоятельно обеспечить проведение внеочередного общего собрания членов товарищества при условии соблюдения положений частей 13–18 настоящей статьи.

13. Уведомление о проведении общего собрания членов товарищества не менее чем за две недели до дня его проведения:

1) направляется по адресам, указанным в реестре членов товарищества (при наличии электронного адреса уведомление направляется только в форме электронного сообщения);

2) размещается на сайте товарищества в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (при его наличии);

3) размещается на информационном щите, расположенном в

границах территории садоводства или огородничества.

14. Сообщение о проведении общего собрания членов товарищества может быть также размещено в средствах массовой информации, определенных субъектом Российской Федерации.

15. В уведомлении о проведении общего собрания членов товарищества должны быть указаны перечень вопросов, подлежащих рассмотрению на общем собрании членов товарищества, дата, время и место проведения общего собрания членов товарищества. Включение в указанный перечень дополнительных вопросов непосредственно при проведении такого собрания не допускается.

16. В случае включения в повестку общего собрания членов товарищества вопросов, указанных в пунктах 4–6, 21 и 22 части 1 настоящей статьи, лица, указанные в части 1 статьи 5 настоящего Федерального закона, уведомляются о проведении общего собрания членов товарищества в порядке, установленном для уведомления членов товарищества.

17. Правление товарищества обязано обеспечить возможность ознакомления с проектами документов и иными материалами, планируемыми к рассмотрению на общем собрании членов товарищества, не менее чем за семь дней до даты проведения общего собрания членов товарищества, в том числе с проектом приходно-расходной сметы, в случае, если повестка общего собрания членов товарищества предусматривает вопрос об утверждении приходно-расходной сметы товарищества. В случае нарушения срока, предусмотренного настоящей частью, рассмотрение указанных проектов документов и иных материалов на общем собрании членов товарищества не допускается.

18. Для членов товарищества, а также для всех не являющихся его членами правообладателей земельных участков, расположенных в границах территории садоводства

или огородничества, должен быть обеспечен свободный доступ к месту проведения общего собрания членов товарищества.

19. Общее собрание членов товарищества правомочно, если на указанном собрании присутствует более чем пятьдесят процентов членов товарищества или их представителей.

20. Председательствующим на общем собрании членов товарищества является председатель товарищества, если иное решение не принято этим собранием.

21. В случаях, определенных правлением товарищества, решение общего собрания членов товарищества может быть принято в форме очно-заочного или заочного голосования.

22. По вопросам, указанным в пунктах 1, 2, 4–6, 10, 17, 21–23 части 1 настоящей статьи, проведение заочного голосования не допускается.

23. В случае, если при проведении общего собрания членов товарищества по вопросам, указанным в пунктах 1, 2, 4–6, 10, 17, 21–23 части 1 настоящей статьи, такое общее собрание членов товарищества не имело указанного в части 19 настоящей статьи кворума, в дальнейшем решение такого общего собрания членов товарищества по тем же вопросам повестки такого общего собрания членов товарищества может быть принято путем проведения очно-заочного голосования.

24. Результаты очно-заочного голосования при принятии решений общим собранием членов товарищества определяются совокупностью:

1) результатов голосования при очном обсуждении вопросов повестки общего собрания членов товарищества;

2) результатов голосования членов товарищества, направивших до проведения общего собрания членов товарищества свои решения в письменной форме по вопросам

повестки общего собрания членов товарищества в его правление.

25. Решения общего собрания членов товарищества оформляются протоколом с указанием результатов голосования и приложением к нему списка с подписью каждого члена товарищества либо каждого представителя члена товарищества, принявших участие в общем собрании членов товарищества. Протокол общего собрания членов товарищества подписывается председательствующим на общем собрании членов товарищества. В случае принятия общим собранием членов товарищества решения путем очно-заочного голосования к такому решению также прилагаются решения в письменной форме лиц, указанных в пункте 2 части 24 настоящей статьи. В случае участия в общем собрании членов товарищества лиц, указанных в части 1 статьи 5 настоящего Федерального закона, результаты голосования таких лиц по вопросам повестки общего собрания членов товарищества оформляются по правилам, предусмотренным настоящей частью для оформления результатов голосования членов товарищества.

26. Принятие решения общего собрания членов товарищества путем заочного голосования не предполагает очного обсуждения вопросов повестки такого собрания и осуществляется путем подведения итогов голосования членов товарищества, направивших до дня проведения такого общего собрания свои решения в письменной форме по вопросам повестки общего собрания членов товарищества в его правление.

27. Решения общего собрания членов товарищества являются обязательными для исполнения органами товарищества, членами товарищества, а также лицами, указанными в части 1 статьи 5 настоящего Федерального закона (в случае, если такие решения принимаются по вопросам, указанным в пунктах 4–6, 21 и 22 части 1 настоящей

статьи).

28. В решении общего собрания членов товарищества о передаче недвижимого имущества общего пользования в общую долевую собственность собственников садовых или огородных земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, указываются:

1) фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии), реквизиты документов, удостоверяющих личность собственников земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, в общую долевую собственность которых передается имущество общего пользования;

2) описание и кадастровые номера объектов, относящихся к имуществу общего пользования и передаваемых в общую долевую собственность собственников земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества;

3) размер доли в праве общей долевой собственности на имущество общего пользования, возникающей в связи с передачей этого имущества в общую долевую собственность собственников земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, реквизиты документов, подтверждающих право собственности товарищества на передаваемое имущество общего пользования.



➤ Говоря о компетенции общего собрания членов товарищества, начнем с того, что ряд вопросов, которые должны быть разрешены на стадии создания товарищества, разрешаются общим собранием учредителей, которое проводится еще до создания товарищества как юридического лица, а не общим собранием членов такого товарищества. Так, в частности, в соответствии с ч. 4 ст. 10 Закона № 217-ФЗ в решении об учреждении товарищества указываются

собственно сведения об учреждении товарищества, а также об утверждении его устава, о порядке, размере, способах и сроках образования имущества товарищества, об избрании (назначении) единоличного исполнительного органа товарищества (председателя товарищества), постоянно действующего коллегиального исполнительного органа товарищества (правления) и ревизионной комиссии (ревизора).

Таким образом, к примеру, в п. 2 ч. 1 комментируемой статьи речь идет об избрании органов товарищества (председателя и правления товарищества) и ревизионной комиссии, которое может осуществляться уже в процессе текущей деятельности товарищества, а не до его создания, поскольку до создания товарищества членов товарищества не существует в принципе, а соответственно, не существует и общего собрания членов товарищества.

В соответствии с п. 2 ст. 653 ГК РФ, если иное не предусмотрено ГК РФ или другим законом, к исключительной компетенции высшего органа корпорации относятся:

- определение приоритетных направлений деятельности корпорации, принципов образования и использования ее имущества;
- утверждение и изменение устава корпорации;
- определение порядка приема в состав участников корпорации и исключения из числа ее участников, кроме случаев, если такой порядок определен законом;
- образование других органов корпорации и досрочное прекращение их полномочий, если уставом корпорации в соответствии с законом это правомочие не отнесено к компетенции иных коллегиальных органов корпорации;
- утверждение годовых отчетов и бухгалтерской (финансовой) отчетности корпорации, если уставом корпорации в соответствии с

законом это правомочие не отнесено к компетенции иных коллегиальных органов корпорации;

— принятие решений о создании корпорацией других юридических лиц, об участии корпорации в других юридических лицах, о создании филиалов и об открытии представительств корпорации, за исключением случаев, если уставом хозяйственного общества в соответствии с законами о хозяйственных обществах принятие таких решений по указанным вопросам отнесено к компетенции иных коллегиальных органов корпорации;

— принятие решений о реорганизации и ликвидации корпорации, о назначении ликвидационной комиссии (ликвидатора) и об утверждении ликвидационного баланса;

— избрание ревизионной комиссии (ревизора) и назначение аудиторской организации или индивидуального аудитора корпорации.

Законом и учредительным документом корпорации к исключительной компетенции ее высшего органа может быть отнесено решение иных вопросов.

Вопросы, отнесенные ГК РФ и другими законами к исключительной компетенции высшего органа корпорации, не могут быть переданы им для решения другим органам корпорации, если иное не предусмотрено ГК РФ или другим законом.

Обратим внимание, что исключительная компетенция высшего органа корпорации, установленная п. 2 ст. 653 ГК РФ, может иметь место, только если иное не предусмотрено ГК РФ или другим законом. Таким образом, с одной стороны, положения о компетенции общего собрания членов товарищества, установленные ст. 17 Закона № 217-ФЗ, имеют приоритет перед нормами ГК РФ, поскольку данная статья не указывает на то, что перечисленные в ней положения дополняют нормы ГК РФ.

С другой стороны, отметим и специальные положения ГК РФ. Так,

согласно п. 1 ст. 12314 ГК РФ к исключительной компетенции высшего органа товарищества собственников недвижимости наряду с вопросами, указанными в п. 2 ст. 653 ГК РФ, относится также принятие решений об установлении размера обязательных платежей и взносов членом товарищества.

Таким образом, специальные положения ГК РФ о товариществах собственников недвижимости, то есть и о садоводческих и огороднических товариществах, используя формулировку «наряду с вопросами, указанными в п. 2 ст. 653 ГК РФ», говорят о том, что к таким товариществам все-таки применяются нормы п. 2 ст. 653 ГК РФ в части компетенции высшего органа управления.

К компетенции общего собрания отнесены все наиболее важные вопросы, прежде всего имущественного и финансового характера, а также вопросы организации территории ведения садоводства и огородничества. Так, именно общее собрание членом товарищества решает судьбу имущества общего пользования, одобряет документацию по планировке территории, распределяет земельные участки между членами товарищества, утверждает приходно-расходную смету и финансово-экономическое обоснование размера взносов, уплачиваемых членами товарищества.

Законом № 66-ФЗ (п. 2 ст. 21) предусматривалось, что общее собрание членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) правомочно, если на указанном собрании присутствует более чем пятьдесят процентов членом такого объединения (не менее чем пятьдесят процентов уполномоченных). Член такого объединения вправе участвовать в голосовании лично или через своего представителя, полномочия которого должны быть оформлены доверенностью, заверенной председателем такого объединения.

Об отказе от института собрания уполномоченных говорилось выше (см. комментарий к ст. 16). В связи с отказом от института собрания уполномоченных актуальным оказался вопрос о порядке передачи членом товарищества своего права на участие в общем собрании другому лицу.

В связи с этим отметим, что комментируемым законом не предусматривается такого полномочия председателя товарищества, как удостоверение доверенности, выданной членом товарищества своему представителю для участия в общем собрании.

В соответствии со ст. 1851 ГК РФ доверенность на совершение сделок, требующих нотариальной формы, на подачу заявлений о государственной регистрации прав или сделок, а также на распоряжение зарегистрированными в государственных реестрах правами должна быть нотариально удостоверена, за исключением случаев, предусмотренных законом.

К нотариально удостоверенным доверенностям приравниваются:

1) доверенности военнослужащих и других лиц, находящихся на излечении в госпиталях, санаториях и других военно-лечебных учреждениях, которые удостоверены начальником такого учреждения, его заместителем по медицинской части, а при их отсутствии — старшим или дежурным врачом;

2) доверенности военнослужащих, а в пунктах дислокации воинских частей, соединений, учреждений и военно-учебных заведений, где нет нотариальных контор и других органов, совершающих нотариальные действия, также доверенности работников, членов их семей и членов семей военнослужащих, которые удостоверены командиром (начальником) этой части, соединения, учреждения или заведения;

3) доверенности лиц, находящихся в местах лишения свободы, которые удостоверены начальником соответствующего места лишения свободы;

4) доверенности совершеннолетних дееспособных граждан, проживающих в стационарных организациях социального обслуживания, которые удостоверены администрацией этой организации или руководителем (его заместителем) соответствующего органа социальной защиты населения.

Доверенность на получение заработной платы и иных платежей, связанных с трудовыми отношениями, на получение вознаграждения авторов и изобретателей, пенсий, пособий и стипендий или на получение корреспонденции, за исключением ценной корреспонденции, может быть удостоверена организацией, в которой доверитель работает или учится, и администрацией стационарного лечебного учреждения, в котором он находится на излечении. Такая доверенность удостоверяется бесплатно.

Таким образом, из положений ГК РФ не следует, что доверенность на представительство от лица члена садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества для участия в общих собраниях такого товарищества должна быть нотариально удостоверена.

В соответствии с п. 1 ст. 186 ГК РФ, если в доверенности не указан срок ее действия, она сохраняет силу в течение года со дня ее совершения.

Согласно п. 1 ст. 188 ГК РФ действие доверенности прекращается вследствие:

- 1) истечения срока доверенности;
- 2) отмены доверенности лицом, выдавшим ее, или одним из лиц, выдавших доверенность совместно, при этом отмена доверенности совершается в той же форме, в которой была выдана доверенность, либо в нотариальной форме;
- 3) отказа лица, которому выдана доверенность, от полномочий;
- 4) прекращения юридического лица, от имени которого или которому выдана доверенность, в том числе в результате его реорганизации в форме разделения, слияния или присоединения к другому юридическому лицу;
- 5) смерти гражданина, выдавшего доверенность, признания его недееспособным, ограниченно дееспособным или безвестно

отсутствующим;

б) смерти гражданина, которому выдана доверенность, признания его недееспособным, ограниченно дееспособным или безвестно отсутствующим;

7) введения в отношении представляемого или представителя такой процедуры банкротства, при которой соответствующее лицо утрачивает право самостоятельно выдавать доверенности.

Закон № 66-ФЗ также предусматривал, что решения о внесении изменений в устав такого объединения и дополнений к его уставу или об утверждении устава в новой редакции, исключении из членов такого объединения, о его ликвидации и (или) реорганизации, назначении ликвидационной комиссии и об утверждении промежуточного и окончательного ликвидационных балансов принимаются общим собранием членов такого объединения (собранием уполномоченных) большинством в две трети голосов. Другие решения общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) принимаются простым большинством голосов.

Комментируемый закон расширил перечень вопросов, решение по которым принимается большинством в две трети голосов (ч. 2 комментируемой статьи), но в то же время конкретизировал, что такая доля голосов исчисляется от количества присутствующих на общем собрании членов товарищества, на что аналогичного указания в Законе № 66-ФЗ не было.

Существенным нововведением является возможность граждан, ведущих садоводство и огородничество без участия в товариществе на территории ведения садоводства и огородничества, принимать участие в общем собрании членов товарищества, а также голосовать по вопросам, указанным в п. 4–6, 21 и 22 ч. 1 комментируемой статьи. Фактически наделение такими правами указанных граждан свидетельствует о том, что по ряду вопросов, связанных с условиями сосуществования на определенной территории,

соответствующие решения принимаются уже не общим собранием членов товарищества, а, по сути, общим собранием правообладателей садовых и огородных участков, расположенных в границах территории ведения садоводства и огородничества. Вместе с тем необходимо отметить, что правомочность собрания определяется исходя из количества именно членов товарищества или их представителей, которых должно быть более пятидесяти процентов от общего количества (ч. 19 комментируемой статьи).

К наиболее значительным изменениям применительно к общему собранию членов товарищества в сравнении с Законом № 66-ФЗ, помимо отказа от института собрания уполномоченных и возможности участия и голосования лиц, не являющихся членами товарищества, следует отнести:

1) возможность уведомления членов товарищества и лиц, ведущих садоводство и огородничество без участия в товариществе, о предстоящем общем собрании с использованием сайта товарищества в сети «Интернет» и посредством направления электронного сообщения;

2) наделение субъекта Российской Федерации правом на определение средства массовой информации, в котором может быть размещено сообщение о проведении общего собрания;

3) запрет на включение непосредственно на собрании в повестку дня вопросов, которые первоначально отсутствовали в сообщении о его проведении;

4) невозможность рассмотрения на общем собрании материалов и документов, которые не были предоставлены для ознакомления членам товарищества и лицам, которые ведут садоводство и огородничество без участия в товариществе, не менее чем за семь дней до дня проведения общего собрания;

5) необходимость обеспечения свободного доступа для членов товарищества и лиц, которые ведут садоводство и огородничество без участия в товариществе, к месту проведения общего собрания

членов товарищества;

б) особые требования к решению общего собрания о передаче недвижимого имущества общего пользования в общую долевую собственность собственников садовых и огородных земельных участков, расположенных в границах территории садоводства и огородничества.

Кроме того, отметим и заимствованную из ЖК РФ возможность проведения общего собрания членов товарищества в очно-заочной форме. Так, согласно ч. 3 ст. 47 ЖК РФ общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме может быть проведено посредством очно-заочного голосования, предусматривающего возможность очного обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, а также возможность передачи решений собственников в установленный срок в место или по адресу, которые указаны в сообщении о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Результаты очно-заочного голосования при принятии решений общим собранием членов товарищества оформляются по правилам, предусмотренным ч. 24 комментируемой статьи.

Исходя из положений комментируемой статьи, общее собрание членов товарищества может быть очередным или внеочередным.

Учитывая, что каких-либо правил в части количества и периодичности проведения очередных общих собраний членов садоводческого или огороднического товарищества не установлено (кроме как проведение не реже одного раза в год), данные вопросы решаются на усмотрение правления товарищества. В частности, распространенным случаем является проведение общего собрания один раз в год в начале «дачного сезона» (начало весеннего периода), на котором обсуждаются наиболее значимые вопросы, в том числе определяется перечень мероприятий, выполняемых товариществом вплоть до нового очередного общего собрания членов товарищества, размер взносов на текущий год.

В свою очередь, внеочередное собрание может быть проведено как по инициативе правления объединения, так и по требованию ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения, а также по предложению органа местного самоуправления или не менее чем одной пятой общего числа членов такого объединения.

Отметим, что остается открытым вопрос о том, какие именно предложения органа местного самоуправления могут явиться основанием для проведения внеочередного общего собрания членов товарищества. Аналогичным образом не ограничен перечень вопросов, рассмотрение которых путем проведения внеочередного собрания может инициировать и ревизионная комиссия (ревизор).

Вместе с тем комментируемая статья допускает случай, когда правление товарищества надлежащим образом не отреагировало на требования ревизионной комиссии (ревизора), членов товарищества или предложение органа местного самоуправления о проведении общего собрания. Такой факт указывает на возможность проведения общего собрания членов товарищества минуя правление товарищества (ч. 12 комментируемой статьи). В этом случае на инициатора внеочередного общего собрания членов товарищества, проводимого в отсутствие решения его правления, ложится обязанность уведомить членов товарищества о проведении такого собрания в порядке, установленном комментируемой статьей.

Согласно ст. 1812 ГК РФ при наличии в повестке дня собрания нескольких вопросов по каждому из них принимается самостоятельное решение, если иное не установлено единогласно участниками собрания. О принятии решения собрания составляется протокол в письменной форме. Протокол подписывается председательствующим на собрании и секретарем собрания.

В протоколе о результатах очного голосования должны быть указаны:

- 1) дата, время и место проведения собрания;

- 2) сведения о лицах, принявших участие в собрании;
- 3) результаты голосования по каждому вопросу повестки дня;
- 4) сведения о лицах, проводивших подсчет голосов;
- 5) сведения о лицах, голосовавших против принятия решения собрания и потребовавших внести запись об этом в протокол.

В протоколе о результатах заочного голосования должны быть указаны:

- 1) дата, до которой принимались документы, содержащие сведения о голосовании членов гражданско-правового сообщества;
- 2) сведения о лицах, принявших участие в голосовании;
- 3) результаты голосования по каждому вопросу повестки дня;
- 4) сведения о лицах, проводивших подсчет голосов;
- 5) сведения о лицах, подписавших протокол.

В соответствии со ст. 1814 ГК РФ решение собрания может быть признано судом недействительным при нарушении требований закона, в том числе в случае, если:

- 1) допущено существенное нарушение порядка созыва, подготовки и проведения собрания, влияющее на волеизъявление участников собрания;
- 2) у лица, выступавшего от имени участника собрания, отсутствовали полномочия;
- 3) допущено нарушение равенства прав участников собрания при его проведении;
- 4) допущено существенное нарушение правил составления протокола, в том числе правила о письменной форме протокола.

Как предусмотрено ст. 1815 ГК РФ, если иное не предусмотрено законом, решение собрания ничтожно в случае, если оно:

1) принято по вопросу, не включенному в повестку дня, за исключением случая, если в собрании приняли участие все участники соответствующего гражданско-правового сообщества;

2) принято при отсутствии необходимого кворума;

3) принято по вопросу, не относящемуся к компетенции собрания;

4) противоречит основам правопорядка или нравственности.

На возможность применения указанных положений ГК РФ к решениям общих собраний членов некоммерческих организаций садоводов, огородников и дачников в отдельных решениях указывает и ВС РФ. Так, в определении от 11 апреля 2017 г. № 5-КГ17-22 при рассмотрении спора об оспаривании решения общего собрания членов дачного некоммерческого партнерства ВС РФ указал: «При новом рассмотрении дела суду апелляционной инстанции следует учесть изложенное, установив, в том числе, возможность применения при рассмотрении данного дела положений гл. 91 Гражданского кодекса Российской Федерации "Решения собраний" к возникшим правоотношениям, и разрешить дело в зависимости от установленных обстоятельств и в соответствии с требованиями закона». Подробнее об оспаривании решений общего собрания членов товарищества см. комментарий к ст. 11.

Отдельно остановимся на вопросе исключения из членов садоводческого или огороднического товарищества, учитывая, что на практике по-разному оценивают правовые последствия данного решения.

Указанный вопрос относится к исключительной компетенции общего собрания членов товарищества, решение по которому принимается общим собранием членов такого товарищества

большинством голосов.

Нередко на практике такое решение расценивается как влекущее прекращение прав члена товарищества на садовый или огородный земельный участок. Вместе с тем необходимо исходить из того, что основания прекращения прав на земельный участок установлены гражданским и земельным законодательством.

Так, согласно ст. 44 ЗК РФ право собственности на земельный участок прекращается при отчуждении собственником своего земельного участка другим лицам, отказе собственника от права собственности на земельный участок, по иным основаниям, предусмотренным гражданским и земельным законодательством. Согласно ст. 45 ЗК РФ право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются при отказе землепользователя, землевладельца от принадлежащего им права на земельный участок и по иным основаниям, установленным гражданским и земельным законодательством. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются принудительно:

1) при использовании земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации, а именно при:

— использовании земельного участка не по целевому назначению или если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения или причинению вреда окружающей среде;

— порче земель;

— невыполнении обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

— невыполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

— неиспользовании земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом. В этот период не включается время, необходимое для освоения участка, за исключением случаев, когда земельный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

2) при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд в соответствии с правилами, предусмотренными ЗК РФ.

При этом в отношении садовых и огородных земельных участков принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком допускается только по решению суда.

Законодательство не предусматривает такого основания для прекращения прав на земельный участок, в том числе и в принудительном порядке, как утрата лицом членства в садоводческом или огородническом товариществе.

Таким образом, исключение лица из членов товарищества не влияет на объем его прав в отношении принадлежащего ему земельного участка. Как было справедливо отмечено и в Обзоре судебной практики ВС РФ, членство в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан и права на земельный участок не должны рассматриваться как единый и неразделимый комплекс прав, поскольку Закон № 66-ФЗ допускает владение и пользование садовым, огородным, дачным земельным участком в индивидуальном порядке лицом, не являющимся членом соответствующего объединения.

Важно также отметить и вывод, сделанный ВС РФ в Обзоре судебной практики, о том, что при рассмотрении судом вопроса о принудительном прекращении прав на садовый, огородный, дачный земельный участок подлежит проверке не только соблюдение на соответствие закону и уставным документам объединения процедура исключения гражданина из числа членов, но и установление обстоятельств, свидетельствующих о соблюдении условий и порядка принудительного прекращения прав на земельный участок (умышленные и систематические нарушения, предусмотренные земельным законодательством, при условии неустранения фактов ненадлежащего использования земельного участка после наложения административного взыскания в виде штрафа).

Вместе с тем следует учитывать, что на практике имеет место ситуация, когда права садоводов и огородников на земельные участки, образованные из земельного участка, предоставленного товариществу как юридическому лицу, не оформлены в установленном порядке, а использование садовых и огородных земельных участков осуществляется исключительно на основании членства в соответствующем объединении. В таком случае исключение из членов товарищества приводит к утрате лицом права на получение земельного участка в собственность или в аренду, поскольку законодатель в данной ситуации увязал право на получение земельного участка с членством лица в соответствующем товариществе, которому предоставлен земельный участок (подп. 3 п. 2 ст. 393, подп. 7 п. 2 ст. 396 ЗК РФ, п. 27 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

Отметим также, что к компетенции общего собрания членов товарищества отнесено определение условий, на которых осуществляется оплата труда председателя товарищества, членов правления товарищества, членов ревизионной комиссии (ревизора). При этом решение по указанным вопросам принимается квалифицированным большинством. Ранее Законом № 66-ФЗ напрямую не был урегулирован вопрос об оплате труда

председателя товарищества, членов правления товарищества и членов ревизионной комиссии. В частности, Закон № 66-ФЗ указывал на оплату труда только в отношении лиц, с которыми садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением были заключены трудовые договоры (абз. седьмой ст. 1, абз. пятнадцатый п. 4 ст. 16, подп. 6 п. 2 ст. 23).

Статья 18. Правление товарищества

1. Правление товарищества подотчетно общему собранию членов товарищества.

2. Председатель товарищества является членом правления товарищества и его председателем.

3. Количество членов правления товарищества не может быть менее трех человек и должно составлять не более пяти процентов от общего числа членов товарищества.

4. Заседания правления товарищества созываются председателем товарищества по мере необходимости в сроки, установленные уставом товарищества.

5. Заседание правления товарищества правомочно, если на нем присутствует не менее половины его членов.

6. Решения правления товарищества принимаются открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих членов правления. При равенстве голосов голос председателя товарищества является решающим.

7. К полномочиям правления товарищества относятся:

1) выполнение решений общего собрания членов товарищества;

2) принятие решения о проведении общего собрания членов товарищества или обеспечение принятия решения общего

собрания членов товарищества в форме очно-заочного или заочного голосования;

3) принятие решения о проведении внеочередного общего собрания членов товарищества или о необходимости проведения внеочередного общего собрания членов товарищества в форме очно-заочного или заочного голосования;

4) руководство текущей деятельностью товарищества;

5) принятие решений о заключении договоров с организациями, осуществляющими снабжение тепловой и электрической энергией, водой, газом, водоотведение, благоустройство и охрану территории садоводства или огородничества, обеспечение пожарной безопасности и иную деятельность, направленную на достижение целей товарищества;

6) принятие решений о заключении договоров с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами;

7) обеспечение исполнения обязательств по договорам, заключенным товариществом;

8) обеспечение создания и использования имущества общего пользования товарищества, а также создание необходимых условий для совместного владения, пользования и распоряжения гражданами таким имуществом;

9) составление приходно-расходных смет и отчетов правления товарищества и представление их на утверждение общему собранию членов товарищества;

10) ведение учета и отчетности товарищества, подготовка годового отчета и представление его на утверждение общему

собранию членов товарищества;

11) обеспечение ведения делопроизводства в товариществе и содержание архива в товариществе;

12) контроль за своевременным внесением взносов, предусмотренных настоящим Федеральным законом, обращение в суд за взысканием задолженности по уплате взносов или платы, предусмотренной частью 3 статьи 5 настоящего Федерального закона, в судебном порядке;

13) рассмотрение заявлений членов товарищества;

14) разработка и представление на утверждение общего собрания членов товарищества порядка ведения общего собрания членов товарищества и иных внутренних распорядков товарищества, положений об оплате труда работников и членов органов товарищества, заключивших трудовые договоры с товариществом;

15) подготовка финансово-экономического обоснования размера взносов, вносимых членами товарищества, и размера платы, предусмотренной частью 3 статьи 5 настоящего Федерального закона.

8. Правление товарищества в соответствии с его уставом имеет право принимать решения, необходимые для достижения целей деятельности товарищества, за исключением решений, отнесенных настоящим Федеральным законом и уставом товарищества к полномочиям иных органов товарищества.

9. Приходно-расходная смета товарищества, составляемая правлением товарищества, должна содержать указание на размер предполагаемых доходов и расходов товарищества, перечень предполагаемых мероприятий и ответственных за их обеспечение должностных лиц товарищества.

10. Приходно-расходная смета может составляться на календарный год или на иной срок, во время которого предполагается осуществление мероприятий, требующих расходов товарищества.

➤ Правление садоводческого или огороднического товарищества является коллегиальным исполнительным органом и подотчетно общему собранию членов такого товарищества.

Правление не только подотчетно общему собранию членов товарищества. Сама деятельность правления напрямую зависит от решений, принимаемых общим собранием. Так, в частности, согласно ч. 1 ст. 17 комментируемого закона общее собрание членов товарищества:

1) избирает председателя товарищества и членов правления товарищества, а также досрочно прекращает их полномочия;

2) определяет условия, на которых осуществляется оплата труда председателя товарищества и членов его правления;

3) утверждает порядок деятельности председателя товарищества и правления товарищества;

4) утверждает отчеты председателя товарищества и правления товарищества.

В свою очередь, правление товарищества, по сути, не ограничивается выполнением решений общего собрания членов такого товарищества, поскольку оно в целом обеспечивает деятельность высшего органа управления, которым является общее собрание членов товарищества.

В этой связи из положений комментируемого закона прослеживается двухсторонняя связь данных органов управления, которая выражается в таких функциях как:

- 1) созыв правлением общего собрания;
- 2) рассмотрение правлением требований и предложений о созыве внеочередного общего собрания;
- 3) уведомление правлением членов садоводческого или огороднического товарищества о проведении общего собрания;
- 4) прием заявлений граждан о принятии в члены товарищества для дальнейшего рассмотрения данного вопроса на общем собрании членов товарищества;
- 5) направление гражданам, исключенным из числа членов товарищества, решений, на основании которых было осуществлено такое исключение, с уведомлением, предусмотренным ч. 8 ст. 13 комментируемой статьи.

Закон № 217-ФЗ указывает и на случай, когда правление товарищества определяет порядок рассмотрения тех или иных вопросов общим собранием членов товарищества. Так, в соответствии с ч. 21 ст. 17 комментируемого закона в случаях, определенных правлением товарищества, решение общего собрания членов товарищества может быть принято в форме очно-заочного или заочного голосования.

Согласно ч. 24 ст. 17 Закона № 217-ФЗ результаты очно-заочного голосования при принятии решений общим собранием членов товарищества определяются совокупностью:

- 1) результатов голосования при очном обсуждении вопросов повестки общего собрания членов товарищества;
- 2) результатов голосования членов товарищества, направивших до проведения общего собрания членов товарищества свои решения в письменной форме по вопросам повестки общего собрания членов товарищества в его правление.

Таким образом, при очно-заочном голосовании, помимо

собственно организации и проведения общего собрания членов товарищества, его правление обязано обеспечить подсчет голосов членов товарищества, проголосовавших заочно, и суммировать получившийся результат с голосами граждан, проголосовавших непосредственно на общем собрании при очном обсуждении соответствующих вопросов.

По некоторым вопросам для осуществления действий правления товарищества отдельных решений общего собрания членов товарищества не требуется, поскольку по ним правление товарищества действует в силу прямого указания закона. Так, например, в соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона № 217-ФЗ не позднее одного месяца со дня государственной регистрации товарищества в соответствии с уставом товарищества председателем товарищества или иным уполномоченным членом правления товарищества создается реестр членов товарищества и осуществляется его ведение.

Другим примером практического выполнения правлением товарищества решения общего собрания является принятие в товарищество новых членов. Так, в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 17 Закона № 217-ФЗ данный вопрос относится к компетенции общего собрания членов товарищества. Вместе с тем согласно ч. 13 ст. 12 комментируемого закона выдача членской книжки относится к компетенции председателя товарищества, являющегося членом его правления.

Как отмечено в определении Конституционного Суда РФ от 27 октября 2015 г. № 2372-О, положения Закона № 66-ФЗ, определяющие компетенцию правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и устанавливающие способы защиты прав данных объединений и их членов, по своему содержанию являются нормативными положениями общего характера, направлены на организацию эффективного управления садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением, защиту его прав и обеспечение баланса прав и законных интересов как самого

объединения, так и лиц, являющихся его членами.

Представляется ключевым в данном выводе Конституционного Суда РФ то, что правление должно обеспечивать эффективное управление садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением граждан. Данный вывод в полной мере распространяется и на садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества, предусмотренные Законом № 217-ФЗ. Неслучайно ГК РФ в зависимости от степени эффективности работы исполнительного органа управления некоммерческой корпорации позволяет поставить вопрос о смене состава такого органа.

Так, например, в соответствии с п. 2 ст. 12314 ГК РФ по решению высшего органа товарищества собственников недвижимости (п. 1 ст. 653) полномочия постоянно действующих органов товарищества могут быть досрочно прекращены в случаях грубого нарушения ими своих обязанностей, обнаружившейся неспособности к надлежащему ведению дел или при наличии иных серьезных оснований.

Учитывая, что в целом вопрос об избрании правления относится к компетенции общего собрания членов садоводческого или огороднического товарищества, именно общее собрание должно оценивать степень серьезности тех или иных оснований для принятия решения о переизбрании правления товарищества.

В литературе ранее применительно к положениям Закона № 66-ФЗ высказывалось мнение о том, что основания для переизбрания правления могут быть различными: недобросовестное исполнение своих обязанностей либо неспособность их исполнения в дальнейшем в силу длительной болезни, профессиональной некомпетентности, исключение из членов объединения, потеря связи с объединением из-за переезда в другую местность, причинение вреда деловой репутации объединения или иных убытков и так далее⁵⁷.

Нововведением комментируемого закона в сравнении с положениями Закона № 66-ФЗ является то, что лица, избранные в исполнительные органы товарищества, продолжают осуществлять свои полномочия до избрания новых исполнительных органов товарищества.

Таким образом, Закон № 217-ФЗ в сравнении с Законом № 66-ФЗ разрешил ситуацию, при которой полномочия ранее избранных исполнительных органов товарищества прекращены, а новые органы не были избраны.

В соответствии с п. 1 ст. 22 Закона № 66-ФЗ численный состав членов правления устанавливался общим собранием членов объединения (собранием уполномоченных). Комментируемый закон также передает вопрос о численности членов правления на усмотрение общего собрания членов товарищества, однако при этом в определенных рамках. Согласно ч. 3 комментируемой статьи количество членов правления не может быть менее трех человек и должно составлять не более пяти процентов от общего числа членов товарищества.

Отметим и соотношение отдельных полномочий правления и председателя товарищества.

Так, в соответствии с п. 4 и п. 6 ч. 7 комментируемой статьи к полномочиям правления относятся принятие решения о заключении договоров с организациями, осуществляющими снабжение тепловой и электрической энергией, водой, газом, водоотведение, благоустройство и охрану территории садоводства или огородничества, обеспечение пожарной безопасности и иную деятельность, направленную на достижение целей товарищества, а также о заключении договоров с оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами. Вместе с тем само заключение указанных сделок относится к компетенции председателя товарищества (п. 4 ч. 1 ст. 19 комментируемого закона).

Обратим внимание на определение ВАС РФ от 10 мая 2012 г. № ВАС-2594/12. В рамках данного дела ВАС РФ была высказана правовая позиция не только о том, что председатель правления может заключать сделки исключительно на основании решений правления, но и том, что заключенная председателем правления сделка, не одобренная в дальнейшем самим правлением объединения, может быть признана судом незаключенной. Представляется, что данная позиция сохраняет свою актуальность и применительно к Закону № 217-ФЗ.

Ранее в рамках положений Закона № 66-ФЗ отдельные полномочия правления объединений садоводов, огородников и дачников были практически неработающими. Это в первую очередь относилось к оказанию членам объединения содействия в безвозмездной передаче сельскохозяйственной продукции детским домам, домам-интернатам для престарелых и инвалидов, дошкольным образовательным учреждениям и осуществлению внешнеэкономической деятельности объединения. Как мы видим, указанные положения не нашли своего отражения в Законе № 217-ФЗ.

Статья 19. Председатель товарищества

1. Председатель товарищества действует без доверенности от имени товарищества, в том числе:

1) председательствует на заседаниях правления товарищества;

2) имеет право первой подписи под финансовыми документами, которые в соответствии с уставом товарищества не подлежат обязательному одобрению правлением товарищества или общим собранием членов товарищества;

3) подписывает документы товарищества, в том числе одобренные решением общего собрания членов товарищества, а также подписывает протоколы заседания правления

товарищества;

4) заключает сделки, открывает и закрывает банковские счета, совершает иные операции по банковским счетам, в том числе на основании решений общего собрания членов товарищества и правления товарищества, в случаях, если принятие решений о совершении таких действий относится к исключительной компетенции общего собрания членов товарищества или правления товарищества;

5) принимает на работу в товарищество работников по трудовым договорам, осуществляет права и исполняет обязанности товарищества как работодателя по этим договорам;

6) выдает доверенности без права передоверия;

7) осуществляет представительство от имени товарищества в органах государственной власти, органах местного самоуправления, а также в отношениях с иными лицами;

8) рассматривает заявления членов товарищества.

2. Председатель товарищества в соответствии с уставом товарищества исполняет другие необходимые для обеспечения деятельности товарищества обязанности, за исключением обязанностей, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом и исполнение которых является полномочием иных органов товарищества.

Правила избрания председателя товарищества предусматриваются ст. 16 комментируемого закона. Он избирается общим собранием членов товарищества на срок, установленный уставом товарищества, но не более чем на пять лет, из числа членов товарищества тайным или открытым голосованием. Одно и то же лицо может переизбираться неограниченное количество раз на должности в органах товарищества.

Из положений Закона № 217-ФЗ мы видим, что в сравнении с Законом № 66-ФЗ в части регулирования вопросов, связанных с председателем товарищества, комментируемый закон предусмотрел ряд нововведений:

1) увеличение срока полномочий с двух до пяти лет с возможностью указания в уставе иного срока полномочий председателя товарищества;

2) указание в законе возможности переизбрания на должность председателя товарищества одного и того же лица неограниченное количество раз;

3) сохранение полномочий председателя товарищества до избрания нового председателя;

4) возложение на председателя товарищества функций по созыву заседаний его правления;

5) придание голосу председателя товарищества статуса решающего при равенстве голосов по тому или иному вопросу, рассматриваемому на заседании правления товарищества.

Председатель садоводческого или огороднического товарищества, исходя из положений ст. 16 комментируемого закона, также является органом управления товарищества. При этом председателя одновременно можно назвать и должностным лицом. В частности, согласно ст. 9.1 КоАП под должностными лицами в организациях, не являющихся органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, понимается лицо, осуществляющее полномочия единоличного исполнительного органа организации, а также лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в организации.

Согласно п. 3 ст. 653 ГК РФ в корпорации образуется единоличный исполнительный орган (директор, генеральный директор,

председатель и т. п.). В качестве единоличного исполнительного органа корпорации может выступать как физическое, так и юридическое лицо.

Таким образом, особенностью такого единоличного исполнительного органа садоводческого или огороднического товарищества является то, что он именуется именно как председатель (не директор или генеральный директор), а также то, что председателем товарищества может быть только физическое лицо, являющееся одновременно членом правления товарищества.

Пожалуй, главное требование к деятельности председателя товарищества в настоящее время сформулировано в п. 3 ст. 531 ГК РФ, согласно которому лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени, должно действовать в интересах представляемого им юридического лица добросовестно и разумно. Такую же обязанность несут члены коллегиальных органов юридического лица (наблюдательного или иного совета, правления и т. п.).

Отметим, что деятельность председателя садоводческого или огороднического товарищества рассматривается и как трудовая функция. Так, в письме Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 ноября 2015 г. № 17-4/ООГ-1663 указывается, что ч. 1 ст. 7 Закона о страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования определено, что объектом обложения страховыми взносами для организаций признаются, в частности, выплаты и иные вознаграждения, начисляемые организациями в пользу физических лиц в рамках трудовых отношений. Исходя из положений ТК РФ в случаях и порядке, которые установлены трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или уставом (положением) организации, трудовые отношения возникают, в частности, в результате избрания на должность. В соответствии со

ст. 17 ТК РФ трудовые отношения в результате избрания на должность возникают, если избрание на должность предполагает выполнение работником определенной трудовой функции.

В связи с этим Минтрудом России сделан вывод, что поскольку ст. 23 Закона № 66-ФЗ на председателя правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения возложено выполнение определенных функций на этой выборной должности, то его деятельность можно отнести к трудовой деятельности физического лица. При этом выплаты, начисленные председателю правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения за выполнение трудовых обязанностей, подлежат обложению страховыми взносами в общеустановленном порядке.

Представляется, что указанная позиция сохраняет свою актуальность и применительно к председателям товариществ, предусмотренных комментируемым законом.

Исходя из ч. 2 комментируемой статьи, председатель садоводческого или огороднического товарищества в соответствии с его уставом исполняет различные иные, прямо не поименованные в данной статье обязанности. Так, к примеру, в соответствии с ч. 20 ст. 17 комментируемого закона председательствующим на общем собрании членов товарищества является председатель товарищества, если иное решение не принято этим собранием.

К прямо не поименованным функциям председателя садоводческого или огороднического товарищества относится его участие в согласительной комиссии по вопросам согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ, в случае если общее собрание уполномочит председателя на такое участие (ч. 3 ст. 4210 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»).

Безусловно, учитывая, что председатель садоводческого или огороднического товарищества обладает большим объемом важных

полномочий в части организации деятельности такого товарищества, осуществление таких действий должно отвечать требованиям законодательства Российской Федерации и интересам самого товарищества и его членов. В противном случае он должен нести предусмотренную законом ответственность.

Применительно к положениям Закона № 66-ФЗ Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 28 января 2016 г. № 172-О указывал, что нормы п. 1 и 2 ст. 24 Закона № 66-ФЗ, устанавливающие критерии надлежащего исполнения председателем и членами правления садоводческого, огороднического и дачного объединения граждан своих обязанностей, а также право объединения обратиться к ним с требованием о взыскании причиненных ему убытков, находясь в неразрывной связи с иными нормами гражданского законодательства, устанавливающими основания ответственности лиц, осуществляющих управление организацией, в частности п. 3 ст. 53 ГК РФ, направлены на защиту прав и интересов как самого юридического лица, так и иных участников корпоративных отношений.

Согласно ст. 531 ГК РФ лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени, обязано возместить по требованию юридического лица, его учредителей (участников), выступающих в интересах юридического лица, убытки, причиненные по его вине юридическому лицу.

Лицо, которое в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочено выступать от его имени, несет ответственность, если будет доказано, что при осуществлении своих прав и исполнении своих обязанностей оно действовало недобросовестно или неразумно, в том числе если его действия (бездействие) не соответствовали обычным условиям гражданского оборота или обычному предпринимательскому риску.

Такую ответственность несут также члены коллегиальных органов

юридического лица, за исключением тех из них, кто голосовал против решения, которое повлекло причинение юридическому лицу убытков, или, действуя добросовестно, не принимал участия в голосовании.

Лицо, имеющее фактическую возможность определять действия юридического лица, в том числе возможность давать указания вышеуказанным лицам, обязано действовать в интересах юридического лица разумно и добросовестно и несет ответственность за убытки, причиненные по его вине юридическому лицу.

Соглашение об устранении или ограничении ответственности данных лиц за совершение недобросовестных действий ничтожно.

Таким образом, в случае если вина председателя товарищества в совершении определенных действий, причинивших тот или иной вред самому товариществу как юридическому лицу, доказана, от такой ответственности на основании какого-либо соглашения председатель товарищества не может быть освобожден.

В зависимости от характера действий председателя товарищества он может быть привлечен к различным видам ответственности, вплоть до уголовной, например, за кражу имущества товарищества или его членов (ст. 158 УК РФ).

К сожалению, на практике нередко возникают ситуации, когда действия председателя товарищества можно назвать не отвечающими интересам самого юридического лица, а также требованиям добросовестности. Так, встречаются случаи отказа председателя товарищества в передаче отдельных внутренних документов товарищества (например, проектов организации и застройки или иных документов, на основании которых между членами объединения были распределены садовые и огородные земельные участки) в случае избрания на эту должность другого лица.

Статья 20. Ревизионная комиссия (ревизор) товарищества

1. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью товарищества, в том числе за деятельностью его председателя и правления товарищества, осуществляет ревизионная комиссия (ревизор).

2. Ревизионная комиссия состоит не менее чем из трех членов товарищества. В состав ревизионной комиссии (ревизором) не могут быть избраны председатель товарищества и члены его правления, а также их супруги и их родители (усыновители), родители (усыновители), бабушки, дедушки, дети (усыновленные), внуки, братья и сестры (их супруги).

3. Порядок работы ревизионной комиссии (ревизора) и ее полномочия устанавливаются уставом товарищества и (или) положением о ревизионной комиссии (ревизоре), утвержденным общим собранием членов товарищества.

4. Ревизионная комиссия (ревизор) подотчетна общему собранию членов товарищества.

5. Ревизионная комиссия (ревизор) товарищества обязана:

1) проверять выполнение правлением товарищества и его председателем решений общих собраний членов товарищества, законность сделок, совершенных органами товарищества, состав и состояние имущества общего пользования;

2) осуществлять ревизии финансово-хозяйственной деятельности товарищества не реже чем один раз в год либо в иной срок, если такой срок установлен решением общего собрания членов товарищества;

3) отчитываться об итогах ревизии перед общим собранием членов товарищества с представлением предложений об устранении выявленных нарушений;

4) сообщать общему собранию членов товарищества обо всех выявленных нарушениях в деятельности органов товарищества;

5) осуществлять проверку своевременного рассмотрения правлением товарищества или его председателем заявлений членов товарищества.

6. Органы товарищества обязаны по запросу ревизионной комиссии (ревизора) предоставлять копии документов товарищества, заверенные в порядке, установленном статьей 21 настоящего Федерального закона.

Комментируемый закон в сравнении с Законом № 66-ФЗ сохранил такой орган, как ревизионная комиссия (ревизор). Исходя из положений ст. 16 Закона № 217-ФЗ, ревизионная комиссия (ревизор) не относится к числу органов управления садоводческого или огороднического товарищества, а является неким самостоятельным органом без управленческих функций, обладающим контрольными функциями.

Прежде всего важнейшим положением является сфера данного контроля — это финансово-хозяйственная деятельность товарищества. Учитывая, что комментируемым законом не устанавливается, какие именно полномочия, обязанности и сферы деятельности товарищества можно отнести именно к финансово-хозяйственной деятельности, представляется, что практически любые фактические или юридические действия правления товарищества и его председателя подпадают под понятие «финансово-хозяйственная деятельность», то есть относятся к сфере работы ревизионной комиссии.

Вместе с тем отдельные вопросы, отнесенные к компетенции органов управления товарищества, действительно вряд ли можно отнести к числу финансовых или хозяйственных. Так, к примеру, представляется, что ведение реестра членов товарищества или выдача членских книжек, с одной стороны, являются одними из

функций, выполняемых органами управления товарищества, но в то же время не относятся к вопросам, связанным с финансово-хозяйственной частью работы товарищества.

Далее обратим внимание на формулировку, примененную законодателем в ч. 1 комментируемой статьи, согласно которой контроль за финансово-хозяйственной деятельностью осуществляется «в том числе» за деятельностью председателя и правления. Представляется, что данное построение фразы указывает на то, что сфера контроля ревизионной комиссии не ограничивается только исполнительными органами садоводческого или огороднического товарищества. В связи с этим возникает вопрос о том, кого именно еще может контролировать ревизионная комиссия? Общее собрание членов товарищества? Отдельных членов товарищества?

Представляется, что такими полномочиями ревизионная комиссия не обладает, поскольку она подотчетна общему собранию членов товарищества, являющемуся высшим органом управления (ч. 4 комментируемой статьи), а сами члены товарищества связаны правом участия (членством) именно с самим товариществом (а не с данной комиссией), в связи с чем у них и возникают корпоративные права и обязанности, предусмотренные ст. 11 Закона № 217-ФЗ.

В связи с этим имеются основания предполагать, что полномочия ревизионной комиссии (ревизора) ограничиваются именно контролем за деятельностью правления товарищества и его председателя. В данном случае формулировка «в том числе» может объясняться возможностью контрольно-ревизионной комиссии осуществлять контроль не только за правлением в целом как органа управления товарищества, но и за отдельными членами правления, наделенными в товариществе различными финансово-хозяйственными функциями.

Отметим, что и ГК РФ относит создание ревизионной комиссии к компетенции высшего органа корпорации, то есть в случае с садоводческими или огородническими товариществами к компетенции общего собрания его членов.

Вместе с тем согласно п. 4 ст. 653 ГК РФ наряду с исполнительными органами, указанными в п. 3 данной статьи (единоличные и коллегиальные органы управления), в корпорации может быть образован в случаях, предусмотренных ГК РФ, другим законом или уставом корпорации, коллегиальный орган управления (наблюдательный или иной совет), контролирующей деятельность исполнительных органов корпорации и выполняющий иные функции, возложенные на него законом или уставом корпорации. Лица, осуществляющие полномочия единоличных исполнительных органов корпораций, и члены их коллегиальных исполнительных органов не могут составлять более одной четверти состава коллегиальных органов управления корпораций и не могут являться их председателями. При этом члены коллегиального органа управления корпорации имеют право получать информацию о деятельности корпорации и знакомиться с ее бухгалтерской и иной документацией, требовать возмещения причиненных корпорации убытков (ст. 531), оспаривать совершенные корпорацией сделки по основаниям, предусмотренным ст. 174 ГК РФ или законами о корпорациях отдельных организационно-правовых форм, и требовать применения последствий их недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожных сделок корпорации в порядке, установленном п. 2 ст. 652 ГК РФ.

Представляется, что ревизионная комиссия (ревизор) в садоводческом или огородническом товариществе не является исполнительным органом с контролирующими функциями, о котором говорится в п. 4 ст. 653 ГК РФ, поскольку, как было отмечено выше, такая ревизионная комиссия, исходя из положений ст. 16 комментируемого закона, вообще не является органом управления объединения. Тем не менее ГК РФ не отрицает возможности создания такого органа управления, поскольку упоминает о том, что этот орган управления может быть создан в случаях, предусмотренных ГК РФ, другим законом или уставом корпорации.

Следует учитывать, что п. 2 ст. 653 ГК РФ упоминает о том, что в целях контроля за деятельностью корпоративной организации

может быть назначена аудиторская организация или индивидуальный аудитор корпорации.

Ранее специалистами применительно к положениям Закона № 66-ФЗ отмечалось, что в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении различают следующие методы контроля:

— ревизия — совокупность мероприятий и контрольных действий по документальной и фактической проверке деятельности подведомственной организации, при которых осуществляется установление законности и достоверности, а также экономической целесообразности совершенных хозяйственных операций, правильность должностных обязанностей работников разных организационных уровней (обычно ревизия проводится одновременно с внутриведомственным контролем, при организации финансового государственного контроля);

— аудит — независимая экспертиза (проверка) состояния бухгалтерского учета, финансового состояния предприятия, его платежеспособности, а также осуществление аудиторских консультаций;

— тематическая проверка — осуществление контроля определенной темы (задачи) производственной или финансово-хозяйственной деятельности организации (например, проверка организации учета товарно-материальных ценностей, основных средств, проверка сохранности денежных средств)⁵⁸.

В литературе также указывалось, что единственной формой ответственности члена ревизионной комиссии может быть лишь косвенная ответственность в форме прекращения его полномочий и назначения нового состава комиссии. Кроме того, высказывалось мнение о том, что отсутствие положений об ответственности члена ревизионной комиссии создает риск дестабилизации деятельности общества, поскольку член комиссии может уклониться или отказаться от участия в проверке, отнестись к ее проведению

формально, не проявить должной заботы об инициировании проверки, даже зная о нарушениях менеджмента при ведении финансово-хозяйственной деятельности⁵⁹.

Согласно другому мнению, помимо предусмотренной возможности досрочного переизбрания ревизионной комиссии (ревизора), в отношении членов ревизионной комиссии (ревизора) могут быть применены иные предусмотренные действующим законодательством меры ответственности вплоть до уголовной (за намеренное искажение данных, полученных в ходе проверки, получение взяток или халатность и т. п.). Если виновные действия ревизионной комиссии (ревизора) привели к возникновению убытков объединения или членов объединения, члены ревизионной комиссии обязаны возместить эти убытки⁶⁰.

Исходя из положений комментируемого закона, можно сделать вывод, что действительно непосредственно сам закон не устанавливает какой-либо конкретной ответственности для членов ревизионной комиссии.

Нельзя не согласиться с тем, что по практическим соображениям в ревизионной комиссии должны быть люди, способные читать и анализировать бухгалтерские, финансовые, правовые документы (балансы, сметы, приходные и расходные ордера, накладные, решения органов объединения, правила, положения, приказы, распоряжения, инструкции, регламенты и т. д.), оценивать состояние основных средств, нематериальных активов, финансовых вложений и др. Поэтому желательно включить в нее членов объединения, имеющих финансово-экономическое, юридическое образование, людей опытных, авторитетных⁶¹.

Такой вывод следует из того, какие именно полномочия закреплены за ревизионной комиссией (ревизором). В частности, в отдельных случаях необходимость оценки законности гражданско-правовых сделок ставит в сложное положение даже суды и специалистов в области права, а с анализом финансово-хозяйственной деятельности юридических лиц не всегда могут

справиться специализирующиеся на этом налоговые и правоохранительные органы. Для оценки состояния того или иного имущества объединения (например, состояние объектов инженерной инфраструктуры) во многих случаях требуются специальные инженерные знания, в том числе в отдельных отраслях жилищно-коммунального хозяйства (электроэнергетика, водоснабжение, водоотведение, газоснабжение и т. д.).

В связи с этим не следует оценивать результаты работы ревизионной комиссии (ревизора) как истину в последней инстанции, а подготовленные такой комиссией документы как безусловные доказательства несостоятельности деятельности исполнительных органов садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества. Кроме того, после составления необходимых документов по результатам своей деятельности ревизионная комиссия направляет их на рассмотрение общему собранию членов товарищества, которому и надлежит оценить результаты такой деятельности и принять решения в рамках своей компетенции.

Это следует из п. 4 ч. 5 комментируемой статьи, согласно положениям которого ревизионная комиссия обязана сообщать общему собранию членов товарищества обо всех выявленных нарушениях в деятельности органов товарищества, не принимая при этом каких-либо решений, имеющих правовые последствия для исполнительных органов товарищества. Вместе с тем согласно п. 2 ч. 7 ст. 17 Закона № 217-ФЗ ревизионная комиссия вправе самостоятельно инициировать проведение общего собрания членов товарищества, в частности, к примеру, поставив вопрос о переизбрании исполнительных органов товарищества в связи с выявленными нарушениями.

Статья 21. Ведение делопроизводства в товариществе

1. Ответственным лицом за ведение делопроизводства в товариществе является его председатель. Выписки из документов товарищества и копии документов товарищества

должны быть заверены печатью товарищества и подписью председателя товарищества.

2. Протоколы общих собраний членов товарищества подписывает председательствующий на общем собрании членов товарищества. Протоколы общих собраний членов товарищества, проводимых в форме заочного голосования, подписывает председатель товарищества.

3. Протоколы заседаний правления товарищества подписывает председатель товарищества.

4. Документы, составленные ревизионной комиссией (ревизором), подписываются членами ревизионной комиссии (ревизором) товарищества.

5. Протоколы, указанные в частях 2 и 3 настоящей статьи, заверяются печатью товарищества.

6. Протоколы, указанные в частях 2 и 3 настоящей статьи, а также иные документы товарищества хранятся в его делах не менее сорока девяти лет.

7. Заверенные копии протоколов, указанных в частях 2 и 3 настоящей статьи, или заверенные выписки из данных протоколов предоставляются членам товарищества по их требованию или по требованию лиц, указанных в части 1 статьи 5 настоящего Федерального закона (если в данных протоколах содержится указание на решения, принятые общим собранием членов товарищества по вопросам, предусмотренным пунктами 4–6, 21 и 22 статьи части 1 статьи 17 настоящего Федерального закона), а также органам государственной власти или органам местного самоуправления в случае, если сведения, содержащиеся в таких протоколах, могут быть запрошены данными органами в соответствии с их полномочиями, предусмотренными федеральным законом.

8. Порядок ведения делопроизводства в товариществе, в том числе порядок передачи документов в связи с переизбранием, отстранением от должности лиц, избранных в органы товарищества, определяется уставом товарищества.

В рамках статьи о делопроизводстве садоводческого или некоммерческого товарищества законодатель затрагивает следующие вопросы:

1) порядок подписания протоколов общих собраний членов товарищества и протоколов заседаний правления товарищества, заверения их печатью и хранения в делах товарищества;

2) порядок составления и подписания документов, составленных ревизионной комиссией (ревизором);

3) порядок предоставления копий протоколов общих собраний членов садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, заседаний его правления членам товарищества и гражданам, ведущим садоводство и огородничество без участия в товариществе.

Можно сделать вывод, что согласно комментируемому закону именно данные правовые вопросы и определяют состав такого понятия, как делопроизводство.

Вместе с тем, исходя из Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» (утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17 октября 2013 г. № 1185-ст), делопроизводство представляет собой деятельность, обеспечивающую документирование, документооборот, оперативное хранение и использование документов.

Таким образом, понятие «делопроизводство» затрагивает гораздо

больший круг вопросов по сравнению с тем, как это определено комментируемой статьей. Кроме того, исходя из вышеуказанного Национального стандарта, для целей организации делопроизводства требуется:

1) создание службы делопроизводства (структурное подразделение, на которое возложены функции по ведению делопроизводства, а также лица, ответственные за ведение делопроизводства в других подразделениях организации);

2) создание архива (организация или структурное подразделение организации, осуществляющее комплектование, учет, хранение и использование архивных документов).

Напомним, что подп. 12 п. 3 ст. 22 Закона № 66-ФЗ предусматривалось, что обеспечение делопроизводства садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и содержание его архива относились к компетенции правления такого объединения. С одной стороны, такое полномочие за правлением товарищества сохранилось (п. 11 ч. 7 ст. 18 Закона № 217-ФЗ). С другой стороны, согласно ч. 1 комментируемой статьи ответственным за ведение делопроизводства в товариществе является его председатель.

Таким образом, учитывая, что делопроизводство включает в себя и содержание архива, не представляется возможным четко разграничить компетенцию правления товарищества и председателя в вопросах ведения делопроизводства.

В соответствии с п. 2 ст. 652 ГК РФ член некоммерческой корпорации в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом и учредительным документом корпорации, вправе получать информацию о деятельности корпорации и знакомиться с ее бухгалтерской и иной документацией.

Важным положением ч. 7 комментируемой статьи является возможность членов товарищества и лиц, ведущих садоводство и огородничество без участия в товариществе, получить заверенные

копии протоколов общих собраний членов товарищества и заседаний правления.

Ранее применительно к положениям Закона № 66-ФЗ в определении Конституционного Суда РФ от 23 марта 2010 г. № 412-О-О сказано, что его нормы не исключают получения заявителями информации, содержащейся в учредительных документах объединения. Само же по себе закрепление возможности ознакомления с копиями протоколов общих собраний членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, заседаний правления, ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения, комиссии такого объединения по контролю за соблюдением законодательства, а также получения заверенных выписок из данных протоколов для членов такого объединения направлено на защиту их интересов в процессе осуществления объединением финансово-хозяйственной деятельности и не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителей в указанном ими аспекте.

Зачастую именно наличие на руках у садовода, огородника и дачника копии решения того или иного органа управления товарищества позволяет реализовать свое право на обжалование таких решений, в том числе в связи с тем, что данные протоколы не отражают реальных обстоятельств принятия соответствующих решений (см., например, определение ВС РФ от 12 мая 2015 г. № 4-КГ15-14).

В соответствии со ст. 66 АПК РФ, ст. 57 ГПК РФ суды вправе истребовать доказательства, в том числе у юридических лиц, в случае, если такие доказательства необходимы для рассмотрения конкретного дела. Согласно ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений.

Таким образом, судебные и правоохранительные органы вправе

получить документы садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества при необходимости непосредственно в виде оригинала или копии. Аналогичные полномочия в отдельных случаях могут быть реализованы, к примеру, и органами местного самоуправления.

Так, в соответствии со ст. 4210 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» к полномочиям органов местного самоуправления относится формирование согласительной комиссии для целей согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ. При выполнении таких работ в границах территории садоводства или огородничества в состав такой комиссии включается лицо, уполномоченное решением соответствующего садоводческого или огороднического товарищества. Таким образом, в указанном случае орган местного самоуправления вправе запросить протокол общего собрания членов товарищества, в котором отражено решение о наделении конкретного лица полномочиями по участию в работе данной комиссии.

Отметим одну особенность оформления протоколов общего собрания членов товарищества и протоколов заседания правления товарищества. Они должны быть заверены печатью товарищества.

В соответствии с п. 4 ст. 3 Закона о некоммерческих организациях такая организация имеет печать с полным наименованием этой организации на русском языке. Вместе с тем, учитывая, что данный закон не распространяется на садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества, а ГК РФ не предусматривает обязательного требования по наличию печати у товарищества собственников недвижимости, теоретически такое товарищество печати может и не иметь. Вместе с тем при отсутствии печати вышеуказанные протоколы будут считаться оформленными ненадлежащим образом. Кроме того, не исключается и наличие печати с пометкой «для протоколов».

Глава 5.

Предоставление садовых земельных участков и огородных земельных участков, строительство объектов капитального строительства на садовых земельных участках

Статья 22. Предоставление садовых земельных участков и огородных земельных участков, земельных участков общего назначения

1. Предоставление товариществу и членам товарищества земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном Земельным кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

2. Распределение земельных участков между членами товарищества осуществляется на основании решения общего собрания членов товарищества согласно реестру членов товарищества. Условные номера таких участков указываются в реестре членов товарищества и проекте межевания территории.

3. Садовые земельные участки и огородные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам в собственность бесплатно в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

➤ Комментируемый закон в целом сохранил подход, который был сформирован в Законе № 66-ФЗ после вступления в силу положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (1 марта 2015 г.). Данный подход заключается в сосредоточении всех

положений о порядке предоставления садоводам и огородникам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в ЗК РФ.

В связи с этим ни комментируемая статья, ни Закон № 217-ФЗ в целом не регулируют данный вопрос, ограничиваясь установлением отдельных особенностей, связанных с коллективным характером отношений в области садоводства и огородничества.

С 1 марта 2015 г. садоводы и огородники, в том числе создав некоммерческое товарищество, вправе подготовить схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории (в случае если отсутствует утвержденный проект межевания территории или сформированный земельный участок) и обратиться с заявлением о предоставлении заинтересовавшего их земельного участка.

Кроме того, важно отметить, что ЗК РФ установил разные порядки предоставления земельных участков для коллективного ведения дачного хозяйства, садоводства, огородничества (то есть предоставления земельных участков юридическим лицам), а также напрямую закрепил возможность предоставления земельных участков для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства гражданам индивидуально.

Таким образом, исходя из норм ЗК РФ, можно выделить следующие способы предоставления земельных участков:

1. Для ведения коллективного садоводства, огородничества (то есть садоводческим и огородническим некоммерческим товариществам).

В данном случае земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются первоначально в безвозмездное пользование садоводческим или огородническим некоммерческим товариществам (подп. 11 п. 2 ст. 3910 ЗК РФ). Договор безвозмездного пользования заключается на срок по выбору

заявителя, который не должен превышать пяти лет. По договору безвозмездного пользования садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество обязано обеспечить подготовку в отношении соответствующего земельного участка проекта планировки территории и проекта межевания территории (только проекта межевания — в случае предоставления земельного участка для ведения огородничества), а также проведение кадастровых работ, необходимых для образования земельных участков в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

Учитывая безвозмездный характер получения земельного участка, законодатель установил требования к обоснованности размеров таких земельных участков, при этом поставив расчет предельного размера земельного участка в зависимость от максимального размера садовых или огородных земельных участков (п. 6 и 7 ст. 3910 ЗК РФ).

До 1 марта 2015 г. в соответствии с п. 1 ст. 33 ЗК РФ предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения садоводства, огородничества, дачного строительства, устанавливались законами субъектов Российской Федерации. В настоящее время согласно п. 1 ст. 119 ЗК РФ предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами.

Однако продолжают действовать и ранее принятые законы субъектов Российской Федерации. В связи с этим на практике может возникнуть вопрос о том, каким документом — законом субъекта Российской Федерации или градостроительным регламентом — руководствоваться при определении предельного размера земельного участка в целях его предоставления некоммерческому объединению граждан для ведения садоводства или

огородничества.

Согласно ч. 20 ст. 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» до утверждения в установленном ГрК РФ порядке правил землепользования и застройки для целей образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, применяются установленные до дня вступления в силу данного закона в соответствии со ст. 33 ЗК РФ предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков.

Таким образом, законодатель расставил приоритеты при определении размеров земельных участков в целях их предоставления — предельные размеры, установленные градостроительным регламентом, а при его отсутствии — предельные размеры, ранее установленные в соответствии со ст. 33 ЗК РФ законами субъектов Российской Федерации. При этом такие законы должны были быть приняты до 1 марта 2015 г.

Вместе с тем представляется, что при разработке правил землепользования и застройки органы местного самоуправления могут учитывать предельные размеры земельных участков, ранее установленные законами субъектов Российской Федерации для определенных целей.

Следует отметить, что в ряде случаев федеральными законами установлены размеры земельных участков, предоставляемых отдельным категориям граждан. Так, Законом Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», Федеральным законом от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» предусмотрено бесплатное предоставление в собственность земельных участков для ведения садоводства и огородничества в размерах,

установленных в соответствии с Земельным кодексом РФ, но не менее чем 0,20 га в городах и поселках городского типа и 0,40 га в сельской местности для Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы и не менее чем 0,08 га в городах и поселках городского типа и 0,25 га в сельской местности для Героев Социалистического Труда, Героев Труда Российской Федерации, полных кавалеров ордена Трудовой Славы.

Данные нормы не в полной мере согласуются с положениями ЗК РФ в части предельных размеров земельных участков и, как видится, могут быть реализованы только в случае предоставления земельных участков в индивидуальном порядке.

Образованные земельные участки предоставляются без проведения торгов в собственность за плату или в аренду на срок до сорока девяти лет членам соответствующего товарищества, а земельные участки общего назначения — бесплатно в общую собственность собственников земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества (подп. 3 п. 2 ст. 393, подп. 3 ст. 395, подп. 7 п. 2 ст. 396 ЗК РФ).

При этом вид права, на котором член садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества желает приобрести садовый или огородный земельный участок, определяется самим заявителем путем соответствующего указания в заявлении о предоставлении земельного участка (подп. 5 п. 1 ст. 3917 ЗК РФ).

Также следует отметить, что федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены отдельные категории граждан, которым земельные участки предоставляются в собственность бесплатно (подп. 7 ст. 395 ЗК РФ). Так, например, Законом Республики Мордовия от 12 марта 2009 г. № 23-З «О регулировании земельных отношений на территории Республики Мордовия» установлено, что земельные участки для садоводства, огородничества и дачного хозяйства предоставляются в собственность бесплатно:

1) инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, а также ветеранам боевых действий;

2) одиноким родителям, имеющим несовершеннолетних детей;

3) инвалидам и семьям, имеющим в своем составе детей-инвалидов;

4) детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа по окончании пребывания в государственном (муниципальном) учреждении, у опекунов или попечителей, в приемной семье;

5) одному из родителей, супруге, не вступившей в повторный брак, военнослужащего, погибшего при исполнении обязанностей военной службы;

6) гражданам Российской Федерации, признанным в установленном порядке вынужденными переселенцами, зарегистрированным по месту жительства на территории Республики Мордовия;

7) гражданам, имеющим трех и более детей, в случаях, порядке и размерах, установленных Законом Республики Мордовия от 7 сентября 2011 г. № 50-З «О предоставлении в Республике Мордовия земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей»;

8) медицинским работникам в возрасте до 35 лет, прибывшим в 2011–2012 гг. после окончания образовательной организации высшего образования на работу в сельский населенный пункт или переехавшим на работу в сельский населенный пункт из другого населенного пункта; прибывшим в 2013–2015 гг. после окончания образовательной организации высшего образования; медицинским работникам в возрасте до 45 лет, имеющим высшее образование, прибывшим в 2015 г. на работу в сельский населенный пункт либо рабочий поселок или переехавшим на работу в сельский населенный пункт либо рабочий поселок из другого населенного пункта; фельдшерам фельдшерско-акушерских пунктов, принятым

на работу в государственные бюджетные учреждения здравоохранения Республики Мордовия в 2014–2015 гг. и заключившим с уполномоченным исполнительным органом договор, предусмотренный п. 3 ч. 122 ст. 51 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;

9) лицам, награжденным государственной наградой Республики Мордовия — орденом Славы I степени;

10) Почетным гражданам Республики Мордовия;

11) тренерам, подготовившим чемпионов Олимпийских игр, постоянно проживающим на территории Республики Мордовия не менее трех лет.

Одним из документов, необходимых для предоставления земельных участков членам товарищества, является решение общего собрания членов о распределении образованных или образуемых земельных участков между его членами с указанием условных номеров земельных участков согласно проекту межевания территории.

2. Для ведения садоводства по заявлению отдельного гражданина.

В этом случае предоставление земельного участка осуществляется в порядке, установленном ст. 3918 ЗК РФ, предусматривающей размещение и опубликование уполномоченным органом извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей. Если по истечении тридцати дней со дня опубликования указанного извещения заявления иных граждан о намерении участвовать в аукционе не поступили, осуществляется предоставление земельного участка без торгов в собственность за плату или в аренду на срок по выбору заявителя, но не более чем на сорок девять лет. При поступлении заявлений иных граждан о намерении участвовать в аукционе предоставление земельного участка осуществляется по результатам аукциона. При этом участником такого аукциона могут быть только граждане (п. 10 ст. 3911 ЗК РФ).

Указанный порядок не применяется в случае предоставления земельного участка для ведения садоводства лицам, в отношении которых федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации предусмотрено право на приобретение земельных участков для указанных целей в первоочередном или внеочередном порядке (п. 8 ст. 3914 ЗК РФ). В этом случае осуществляется предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов по заявлению заинтересованного лица в порядке, предусмотренном ст. 3914–3917 ЗК РФ. Арендная плата в таком случае определяется в размере не выше размера земельного налога, рассчитанного в отношении такого земельного участка (подп. 3 п. 5 ст. 397 ЗК РФ).

Не применяется порядок, установленный ст. 3918 ЗК РФ, исходя из его правовой природы, также если согласно федеральным законам, законам субъектов РФ для отдельных категорий граждан предусмотрено предоставление земельных участков для указанных целей в собственность бесплатно. В этом случае предоставление земельных участков осуществляется в соответствии со ст. 3919 ЗК РФ в порядке, установленном законами субъектов РФ, а при их отсутствии — ст. 3914–3917 ЗК РФ (ч. 19 ст. 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ).

В правоприменительной практике выявлены случаи, в том числе применительно к предоставлению садовых земельных участков, когда один гражданин в рамках положений ст. 3918 ЗК РФ после опубликования сообщений о предоставлении земельных участков подает заявления для инициирования аукционов абсолютно по всем земельным участкам, предлагаемым к предоставлению на территории муниципального образования. С одной стороны, органы государственной власти и органы местного самоуправления при соблюдении такими гражданами правил подачи заявок на участие в аукционах не вправе отказать им в таком участии. С другой стороны, обратим внимание на определение ВС РФ от 28 декабря 2016 г. № 32-КГ16-26, в рамках которого судом сделан вывод, что действия подобных лиц следует оценивать на предмет добросовестности их поведения. При этом суд отметил, что если

будет установлено недобросовестное поведение одной из сторон, суд в зависимости от обстоятельств дела и с учетом характера и последствий такого поведения отказывает в защите принадлежащего ей права полностью или частично, а также применяет иные меры, обеспечивающие защиту интересов добросовестной стороны или третьих лиц от недобросовестного поведения другой стороны (п. 2 ст. 10 ГК РФ).

3. Для ведения огородничества по заявлению отдельного гражданина.

В соответствии с подп. 19 п. 2 ст. 396 ЗК РФ в этом случае без проведения торгов заключается договор аренды земельного участка на срок до трех лет. Гражданин вправе заключить новый договор аренды такого земельного участка для ведения огородничества, подав соответствующее заявление до дня истечения срока действия договора аренды такого земельного участка.

В настоящее время возможность выкупа такого земельного участка напрямую ЗК РФ не предусмотрена, за исключением выкупа таких земельных участков на аукционе (ст. 3911, 3912 ЗК РФ). Такое право предлагалось предоставить огородникам положениями проекта федерального закона № 1103583-6 «О внесении изменения в статью 393 Земельного кодекса Российской Федерации» (в части расширения оснований для выкупа гражданами земельных участков без проведения торгов), до настоящего времени находящегося на рассмотрении Государственной Думы⁶². Вместе с тем существует и иная позиция о том, что на огородников распространяется право выкупа земельных участков, предусмотренное подп. 9 п. 2 ст. 393 ЗК РФ, что отражено в отзыве Правительства Российской Федерации на указанный законопроект⁶³.

Статья 23. Особенности образования земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, особенности строительства объектов капитального строительства

1. Предельные параметры разрешенного строительства зданий и сооружений, строительство которых осуществляется на садовых земельных участках, определяются градостроительными регламентами.

2. Строительство объектов капитального строительства на садовых земельных участках допускается только в случае, если такие земельные участки включены в предусмотренные правилами землепользования и застройки территориальные зоны, применительно к которым утверждены градостроительные регламенты, устанавливающие предельные параметры такого строительства.

3. Садовый дом может быть признан жилым домом, жилой дом может быть признан садовым домом в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации.

4. В целях обеспечения устойчивого развития территории садоводства или огородничества, в том числе установления границ такой территории, установления границ земельных участков, включая земельные участки общего назначения, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства, включая объекты капитального строительства, относящиеся к имуществу общего пользования, осуществляется подготовка документации по планировке территории. Подготовка документации по планировке территории садоводства или огородничества осуществляется в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности с учетом требований настоящей статьи. Документация по планировке территории, подготовленная в отношении территории садоводства или огородничества, до ее утверждения должна быть одобрена решением общего собрания членов товарищества. Подготовка и утверждение проекта планировки территории в отношении территории огородничества не требуются. Установление границ огородных земельных участков и образование огородных земельных участков и земельных участков общего назначения в границах

территории огородничества осуществляются в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

5. В границы территории садоводства или огородничества при подготовке документации по планировке территории для товарищества, созданного в соответствии с пунктом 2 статьи 9 настоящего Федерального закона, включаются земельные участки, удовлетворяющие одновременно следующим требованиям:

1) находятся в собственности учредителей товарищества;

2) составляют единый, неразрывный элемент планировочной структуры или совокупность элементов планировочной структуры, расположенных на территории одного муниципального образования.

6. В границы территории садоводства или огородничества при подготовке документации по планировке территории для товарищества, созданного в соответствии с пунктом 2 статьи 9 настоящего Федерального закона, наряду с земельными участками, указанными в части 5 настоящей статьи, включаются в качестве земельных участков общего назначения земли и (или) земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам и юридическим лицам, площадью не менее двадцати и не более двадцати пяти процентов суммарной площади садовых или огородных земельных участков, включаемых в границы территории садоводства или огородничества.

7. В границы территории садоводства или огородничества не могут быть включены земельные участки и территории общего пользования, определенные в соответствии с земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности, а также иные участки, включение которых в границы территории садоводства или огородничества не допускается в соответствии с

законодательством Российской Федерации.

8. Установление границ территории садоводства или огородничества, в результате которого может быть ограничен или прекращен свободный доступ с иных земельных участков к территориям общего пользования или к земельным участкам общего пользования, расположенным за пределами таких границ, не допускается.

9. При подготовке документации по планировке территории для товарищества, созданного в соответствии с пунктом 2 статьи 9 настоящего Федерального закона, в границы территории садоводства или огородничества запрещено включать земельные участки, принадлежащие лицам, не являющимся учредителями товарищества, за исключением случая, установленного частью 6 настоящей статьи.

10. Садовый земельный участок и огородный земельный участок могут быть включены в границы только одной территории садоводства или огородничества.

11. Садовые и огородные земельные участки могут быть образованы из земель населенных пунктов или из земель сельскохозяйственного назначения.

12. Установление границ территории садоводства или огородничества не является самостоятельным основанием для придания такой территории статуса населенного пункта. Включение территорий садоводства или огородничества в границы населенного пункта осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

➤ **Комментируемая статья в основном посвящена вопросам, связанным с градостроительной деятельностью, в том числе вопросам планировки территории садоводства или огородничества и застройки таких территорий. При этом в целом нормы данной статьи опираются на положения ГрК РФ. В связи с этим обратим**

внимание, что этой статьей охватывается гораздо более широкий круг вопросов, чем отражено в ее наименовании.

Отметим несколько важных нововведений в этой части, которые предусматривает комментируемый закон в сравнении с Законом № 66-ФЗ.

Во-первых, возможность строительства на садовых земельных участках допускается только в случае, если такие участки включены в границы территориальных зон, применительно к которым утверждены градостроительные регламенты, устанавливающие параметры такого строительства.

Градостроительный регламент представляет собой устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства (п. 9 ст. 1, ч. 6 ст. 30 ГрК РФ). Градостроительный регламент утверждается в составе правил землепользования и застройки применительно к каждой территориальной зоне.

Предельные параметры разрешенного строительства (реконструкции) объектов капитального строительства включают в себя минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений; предельное количество этажей или предельную высоту зданий, строений, сооружений; максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка. Наряду

с указанными градостроительным регламентом могут быть установлены иные предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции. Например, в градостроительном регламенте, установленном применительно к территориальной зоне, расположенной в границах исторического поселения федерального или регионального значения, такие предельные параметры включают в себя требования к архитектурным решениям объектов капитального строительства (ч. 1, 12, 21 ст. 38 ГрК РФ).

В качестве примера установления предельных параметров разрешенного строительства на садовых земельных участках приведем Правила землепользования и застройки города Ростова-на-Дону, утвержденные Ростовской-на-Дону городской Думой от 26 апреля 2011 г. № 87, согласно которым градостроительный регламент зоны садоводства и дачного хозяйства устанавливает следующие параметры разрешенного строительства: максимальная этажность (количество наземных этажей) — 3; максимальная высота зданий, сооружений — 10 м; максимальный процент застройки — 40%; в качестве иных показателей — устройство ограждений между садовыми участками допускается высотой не более 2 м при условии соблюдения условий проветриваемости; устройство ограждений между садовыми участками и проездами допускается высотой не более 2 м при соблюдении условий прозрачности ограждения на высоте выше 1,0 м от поверхности земли; отступ застройки от межи участка, отделяющей его от общего проезда, определяется материалами по обоснованию места и возможности размещения строящегося или реконструируемого объекта на земельном участке при условии обеспечения норм инсоляции, аэрации, требований СНиП и СанПиН, правил и норм противопожарной безопасности, требований технических регламентов, региональных и местных нормативов градостроительного проектирования.

В связи с формулировкой ч. 2 комментируемой статьи необходимо отметить, что согласно ч. 11 ст. 38 ГрК РФ в случае, если в градостроительном регламенте применительно к определенной территориальной зоне не устанавливаются предельные параметры

разрешенного строительства, реконструкции, непосредственно в градостроительном регламенте указывается, что такие предельные параметры не подлежат установлению. Введение данной нормы было направлено на недопущение злоупотреблений со стороны органов власти и местного самоуправления, которые при отсутствии установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции произвольно устанавливали их в градостроительном плане земельного участка или при выдаче разрешения на строительство.

С учетом изложенного, по нашему мнению, представляется возможным осуществление строительства на садовых земельных участках, расположенных в границах территориальной зоны, применительно к которой градостроительный регламент предусматривает строительство, но при этом все или отдельные обязательные предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции (п. 2–4 ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) не установлены. Вместе с тем отметим, что в целях однозначного толкования ч. 2 комментируемой статьи на практике ее формулировка нуждается в уточнении.

Вместе с тем неустановление предельных параметров разрешенного строительства в градостроительном регламенте не означает возможности строительства на садовых участках объектов с произвольными параметрами. Так, представляется, что жилой дом, возводимый на садовом участке, не может превышать предельные параметры, установленные ч. 3 ст. 48 ГрК РФ к объектам индивидуального жилищного строительства.

Перечень объектов, которые могут возводиться на садовом земельном участке, ограничен правовым режимом такого участка, определенным ст. 3 Закона № 217-ФЗ (садовый дом, жилой дом, хозяйственные постройки и гаражи).

Согласно ст. 37 ГрК РФ разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов:

- 1) основные виды разрешенного использования;
- 2) условно разрешенные виды использования;
- 3) вспомогательные виды разрешенного использования.

Такое разделение связано с тем, что основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования (за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, унитарных предприятий). Условно разрешенные виды использования не являются характерными для данной территориальной зоны, и использование земельного участка в соответствии с ними допускается только после получения разрешения главы местной администрации (ст. 39 ГрК РФ). Вспомогательные виды разрешенного использования допустимы только в качестве дополнительных по отношению к основным и условно разрешенным видам использования и осуществляются совместно с ними.

Например, Правилами землепользования и застройки территории городского округа Первоуральск Свердловской области, утвержденными решением Первоуральской городской Думы от 26 августа 2010 г. № 241⁶⁴, предусматривается, что в территориальную зону ведения коллективного садоводства и дачного хозяйства (зона СХН-1) включаются территории, используемые для занятия огородничеством, садоводством, дачным хозяйством без возможности строительства индивидуального жилого дома. Правилами землепользования и застройки Надеждинского сельского поселения, утвержденными решением муниципального комитета Надеждинского сельского поселения Надеждинского муниципального района от 6 мая 2013 г. № 742⁶⁵, предусматривается, что в зоне садоводства, огородничества и дачного строительства (СХс) предусматриваются такие виды

разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, как «для ведения садоводства с правом возведения жилого дома с правом регистрации проживания в нем» и «жилые дома и строения на садовых земельных участках».

В отдельных случаях градостроительные регламенты предусматривают возможность размещения на садовых земельных участках объектов капитального строительства, не поименованных в законе, но, однако, и напрямую не запрещенных им.

К примеру, градостроительный регламент, утвержденный для территориальной зоны садово-огороднических объединений на землях населенных пунктов (Ж-4) в составе Правил землепользования и застройки ЗАТО Северск (утверждены решением Думы ЗАТО Северск от 18 марта 2010 г. № 94/4⁶⁶) предусматривает возможность размещения на садовых земельных участках в качестве вспомогательного объекта открытой стоянки на 1–2 легковых автомобиля. Правилами землепользования и застройки муниципального образования города Нефтекумска, утвержденными решением Совета депутатов города Нефтекумска от 25 мая 2011 г. № 19⁶⁷, предусматривается возможность возведения на садовых земельных участках построек для содержания мелких домашних животных (при условии содержания их только в границах собственного земельного участка).

Отдельные требования при возведении строений, сооружений могут быть установлены и правилами благоустройства территории поселения, городского округа, утверждение которых предусмотрено Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, правила благоустройства могут устанавливать, в частности, требования к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений.

Например, Правилами благоустройства территории городского округа Коломна Московской области, утвержденными распоряжением Министерства жилищно-коммунального хозяйства

Московской области от 31 декабря 2015 г. № РВ-335, установлено, что высота ограждений не должна превышать двух метров. При наличии специальных требований, связанных с особенностями эксплуатации и (или) безопасностью объекта, высота может быть увеличена. Установка ограждений из отходов производства и потребления и их элементов не допускается. Установка ограждений из сетки-рабицы не допускается, за исключением ограждений индивидуальных жилых домов малой этажности (не выше трех этажей), садовых, огородных и дачных участков, территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, контейнерных площадок, при условии использования полноценных секций в металлической раме.

Отметим, что строительство на садовых участках осуществляется по правилам, предусмотренным ГрК РФ (ст. 47–55), согласно которому с 1 января 2019 г. для строительства садового дома, а также хозяйственных построек не требуется разрешения на строительство; для строительства жилого дома (объекта индивидуального строительства) необходимо получать разрешение на строительство, при этом подготовка проектной документации не требуется.

Вторым важным нововведением является наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по установлению порядка признания садового дома жилым домом и наоборот. Напомним, что в настоящее время действует постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», что свидетельствует о том, что схожие правоотношения могут быть урегулированы именно на уровне акта Правительства Российской Федерации.

Отметим, что в литературе приводилось мнение о том, что садоводы вправе воспользоваться нормами гл. 3 ЖК РФ о переводе нежилого помещения в жилое, то есть административным

порядком⁶⁸.

Достаточно давно Закон Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» предоставил гражданам, имеющим в собственности жилые строения, расположенные на садовых и дачных земельных участках и отвечающие требованиям нормативов, предъявляемым к жилым помещениям, право переоформить их в качестве жилых домов с приусадебными участками на праве частной собственности в порядке, установленном законодательством (часть третья ст. 9 данного закона). Конституционный Суд Российской Федерации в знаменитом постановлении от 14 апреля 2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан” в связи с жалобами ряда граждан» указывал законодателю на то, что тот факт, что ЖК РФ прямо не предусматривает возможность переоформления жилых строений в жилые дома, не свидетельствует об изменении политики государства в области жилищных отношений. Также отмечалось, что, исходя из того что жилищное законодательство является сферой совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72, п. «к» ч. 1 Конституции Российской Федерации), субъекты Российской Федерации вправе осуществить надлежащее правовое регулирование, определив порядок признания жилых строений на садовых земельных участках пригодными для постоянного проживания, а органы местного самоуправления — утвердить, как это предусмотрено в ст. 32 ГрК РФ, правила землепользования и застройки. При этом не исключалась возможность введения субъектами Российской Федерации указанного правового регулирования в опережающем порядке. До принятия соответствующих нормативных актов признание жилых строений пригодными для постоянного проживания могло осуществляться судами общей юрисдикции в порядке установления фактов, имеющих юридическое значение (гл. 28 ГПК Российской Федерации).

Таким образом, в ч. 3 комментируемой статьи законодатель

реализовал положения ранее принятых актов Конституционного Суда Российской Федерации наряду с положениями ст. 3 комментируемого закона, разрешившими строительство индивидуальных жилых домов на садовых участках. Отсутствие законной возможности признания прав на жилые дома, расположенные на садовых участках, приводило к тому, что в большинстве случаев граждане были вынуждены обращаться в суд (см., например, определение ВС РФ от 19 апреля 2017 г. № 11-КГ17-3⁶⁹).

Комментируемый закон сохранил подход, ранее предусмотренный Законом № 66-ФЗ, о необходимости подготовки и утверждения применительно к территориям коллективных садов и огородов проекта планировки и (или) проекта межевания территории. Подготовка такой документации осуществляется садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом за счет целевых взносов (п. 2 ч. 6 ст. 14 Закона № 217-ФЗ) на основании решения органа местного самоуправления по месту нахождения территории садоводства или огородничества.

Публичные слушания по проекту планировки и проекту межевания территории, подготовленным применительно к земельному участку, предоставленному товариществу для ведения садоводства или огородничества, не проводятся. Это обусловлено тем, что проект планировки и проект межевания территории определяют планирование использования земельных участков внутри границ территории садоводства или огородничества и подлежат одобрению общим собранием членов товарищества. При таком подходе обсуждение на публичных слушаниях представляется избыточным. Орган местного самоуправления осуществляет проверку документации по планировке территории на соответствие установленным требованиям. Документация по планировке территории утверждается главой местной администрации (подробнее см. комментарий к ст. 45).

Следует также отметить, что согласно ч. 6 ст. 45 ГрК РФ не допускается осуществлять подготовку документации по планировке

территории при отсутствии генерального плана городского округа или поселения.

Исходя из ч. 4 комментируемой статьи, документация по планировке территории является не только основой организации и застройки территории садоводства и огородничества, но также является документом, в соответствии с которым осуществляется раздел земельного участка, предоставленного такому объединению. Так, согласно п. 4 ст. 114 ЗК РФ раздел земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, осуществляется в соответствии с проектом межевания территории. При разделе такого земельного участка могут быть образованы один или несколько земельных участков, предназначенных для ведения гражданином садоводства или огородничества либо земельных участков общего назначения. При этом земельный участок, раздел которого осуществлен, сохраняется в измененных границах (измененный земельный участок). Таким образом, законодатель установил особенность раздела указанного земельного участка. Не требуется образование сразу всех участков и регистрация прав на них, а возможно поэтапное образование одного или нескольких земельных участков, что представляется актуальным, если не все члены товарищества в определенный момент готовы нести затраты на кадастровые работы.

Из содержания п. 28 ст. 3 Закона № 137-ФЗ следует одно исключение, предусматривающее, что земельный участок, образуемый из земельного участка, предоставленного до дня вступления в силу указанного федерального закона для ведения садоводства или огородничества садоводческому или огородническому товариществу либо иной организации, при которой было создано или организовано указанное товарищество, может образовываться и при отсутствии проекта межевания территории на основании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, подготовленной гражданином. Данной позиции придерживается и ВС РФ (определение от 5 апреля 2016 г. № 78-КГ16-3⁷⁰).

Обратим внимание, что определенные рекомендации к размещению зданий и сооружений на земельных участках предусмотрены и на федеральном уровне.

Так, согласно СНиП 30-02-97* «Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения» здания и сооружения общего пользования должны отстоять от границ садовых (дачных) участков не менее чем на 4 м. Индивидуальные садовые (дачные) участки, как правило, должны быть огорожены. Ограждения с целью минимального затенения территории соседних участков должны быть сетчатые или решетчатые, высотой 1,5 м. Допускается по решению общего собрания членов садоводческого (дачного) объединения устройство глухих ограждений со стороны улиц и проездов. На садовом (дачном) участке могут возводиться жилое строение (или дом), хозяйственные постройки и сооружения, в том числе постройки для содержания мелкого скота и птицы, теплицы и другие сооружения с утепленным грунтом, хозпостройка для хранения инвентаря, летняя кухня, баня. Жилое строение (или дом) должно отстоять от красной линии улиц не менее чем на 5 м, от красной линии проездов — не менее чем на 3 м. Расстояние от хозяйственных построек до красных линий улиц и проездов должно быть не менее 5 м. Минимальные расстояния до границы соседнего участка по санитарно-бытовым условиям должны быть: от жилого строения (или дома) — 3 м; от постройки для содержания мелкого скота и птицы — 4 м; от других построек — 1 м; от стволов высокорослых деревьев — 4 м, среднерослых — 2 м; от кустарника — 1 м.

Согласно п. 7.1 СП 42.13330.2011 «СНиП 2.07.01-89* “Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений”» в районах усадебной и садово-дачной застройки расстояние от окон жилых помещений (комнат, кухонь и веранд) до стен дома и хозяйственных построек (сарая, гаража, бани), расположенных на соседних земельных участках, должно быть не менее 6 м, а расстояние до сарая для содержания скота и птицы — в соответствии с п. 8.6 этих норм. Расстояние от границы участка должно быть не менее: до стены жилого дома — 3 м; до

хозяйственных построек — 1 м. При отсутствии централизованной канализации необходимое расстояние от туалета до стен соседнего дома — не менее 12 м, до источника водоснабжения (колодца) — не менее 25 м.

Вместе с тем и СНиП 30-02-97, и указанные положения СНиП 2.07.01-89 носят только рекомендательный характер.

Таким образом, представляется возможным сделать вывод, что требования, обязательные к соблюдению при строительстве на садовых земельных участках, устанавливаются только градостроительным регламентом и могут уточняться в части определения месторасположения объектов в проектах планировки и межевания территории.

Ранее, в период действия Закона № 66-ФЗ, одним из наиболее спорных вопросов, возникающих при подготовке документации по планировке территории или проекта организации и застройки, являлся вопрос о территории, применительно к которой должна была готовиться данная документация. Данный вопрос не имел особой актуальности для садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, которые созданы с реализацией процедуры предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В этом случае было предельно понятно, что территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан ограничена границами земельного участка, который был первоначально предоставлен объединению как юридическому лицу либо организации, при которой оно создано (в случае создания объединения до дня вступления в силу комментируемого закона). Норму о разработке документации по планировке территории именно в отношении земельного участка, предоставленного садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан, законодатель напрямую закрепил в п. 4, 5 ст. 3910 ЗК РФ, ч. 81 ст. 45 ГрК РФ.

Однако неопределенность понятия «границы объединения» и

«территория объединения» проявлялась достаточно остро в случае:

– когда объединение было образовано, к примеру, тремя учредителями на большом земельном массиве, находящемся в частной собственности, в границах которого образовывались земельные участки общего пользования, а также большое количество садовых, огородных или дачных земельных участков, которые в дальнейшем перепродаются в собственность третьих лиц;

– когда объединение было образовано лицами, которые на момент создания объединения уже являются собственниками садовых, огородных или дачных земельных участков, приобретенных ими ранее, в связи с чем возникал вопрос о том, как же определить границу этого объединения и что из себя представляет его территория.

В указанных двух случаях законодатель ранее не оговаривал, каким образом нужно определять «границы объединения», что на практике порождало многочисленные споры между гражданами, садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями и органами власти, осуществляющими предоставление земельных участков. Вместе с тем ВС РФ отмечал, что нахождение испрашиваемого гражданином участка в составе территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения имеет существенное правовое значение для передачи земельного участка в собственность члена объединения (определение ВС РФ от 5 апреля 2016 г. № 78-КГ16-3⁷¹, Обзор судебной практики).

Комментируемый закон разрешил данный вопрос, предусмотрев несколько жестких правил, направленных на исключение злоупотреблений при создании территорий коллективных садов и огородов гражданами, которые создают товарищества как собственники садовых или огородных земельных участков. К таким правилам относятся:

1) возможность включения в границы территории садоводства и

огородничества только земельных участков, принадлежащих учредителям товарищества;

2) возможность включения в границы территории садоводства и огородничества свободных территорий, не принадлежащих третьим лицам, находящихся в пределах одного элемента планировочной структуры⁷², для будущего образования земельных участков общего назначения;

3) возможность включения в качестве земельных участков общего назначения земли и (или) земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные третьим лицам, площадью не менее 20 и не более 25% суммарной площади садовых и огородных земельных участков. В дальнейшем такие земельные участки могут быть предоставлены бесплатно в общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора (п. 3 ст. 395, п. 8 ст. 396 ЗК РФ);

4) невозможность включения в границы территории садоводства и огородничества территорий общего пользования, которые предназначены для использования неограниченным кругом лиц (п. 12 ст. 1 ГрК РФ, п. 12 ст. 85 ЗК РФ, ст. 262 ГК РФ);

5) невозможность одновременного нахождения одного садового или огородного земельного участка в границах нескольких территорий ведения садоводства и огородничества.

Еще раз обратим внимание, что данные правила установлены для случаев создания товарищества лицами, являющимися собственниками садовых или огородных земельных участков. В случае создания товарищества в целях получения земельного участка документация по планировке территории готовится в отношении предоставленного для соответствующих целей земельного участка.

Ранее в литературе отмечалась необходимость разрешения вопроса о том, какие категории земель могут быть использованы

для ведения садоводства и огородничества⁷³, что нашло свое отражение в комментируемой статье, указывающее на возможность образования садовых и огородных участков из земель населенных пунктов или из земель сельскохозяйственного назначения.

При этом необходимо отметить, что сельскохозяйственные угодья не могут включаться в границы территории ведения гражданами садоводства для собственных нужд, а также использоваться для строительства садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей на садовом земельном участке (п. 6 ст. 79 ЗК РФ).

Подчеркнем, что данные нововведения вступают в силу с 1 января 2019 г.

В части ранее предоставленных для садоводства и огородничества земельных участков важно учитывать положения Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель», согласно которым земельный участок, который до 8 августа 2008 г. предоставлен для ведения огородничества, садоводства или дачного хозяйства гражданину, садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан, иной организации, при которой было создано или организовано указанное объединение, либо образован из указанного земельного участка и который в соответствии со сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, лесном плане субъекта Российской Федерации, а также сведениями Единого государственного реестра недвижимости, правоустанавливающими и (или) правоудостоверяющими документами на земельные участки относится к категории земель лесного фонда, подлежит отнесению к землям населенных пунктов, если он находится в границах населенного пункта, или к категории земель сельскохозяйственного назначения в иных случаях.

Применительно к ч. 12 комментируемой статьи следует помнить, что в настоящее время порядок установления границ населенных пунктов урегулирован ст. 19–25 ГрК РФ и заключается в установлении границ населенных пунктов (в том числе образуемых) в составе генеральных планов поселений, городских округов (схем территориального планирования муниципальных районов в случае установления границ населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях).

Глава 6. **Имущество общего пользования**

Статья 24. Имущество общего пользования, образование земельных участков общего назначения

1. Образование земельных участков общего назначения осуществляется в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

2. Управление имуществом общего пользования в границах территории садоводства или огородничества может осуществлять только одно товарищество в соответствии с настоящим Федеральным законом.

3. Имущество общего пользования, расположенное в границах территории садоводства или огородничества, может также принадлежать товариществу на праве собственности и ином праве, предусмотренном гражданским законодательством.

4. Земельный участок общего назначения, находящийся в государственной или муниципальной собственности и расположенный в границах территории садоводства или огородничества, подлежит предоставлению в общую долевую собственность лиц, являющихся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, пропорционально площади этих участков. Предоставление земельного участка общего назначения в указанном случае может осуществляться по заявлению лица, уполномоченного на подачу соответствующего заявления решением общего собрания членов товарищества.

5. Правообладатели земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, вправе использовать земельные участки общего назначения в

границах такой территории для прохода и проезда к своим земельным участкам свободно и без взимания платы. Никто не вправе ограничивать доступ правообладателей земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, к таким земельным участкам.

➤ В комментируемой статье применительно к имуществу общего пользования впервые по тексту Закона № 217-ФЗ используется термин «управление». Так, согласно ч. 2 комментируемой статьи управление имуществом общего пользования в границах территории садоводства и огородничества может осуществлять только одно садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество.

Данный принцип заимствован из положений ЖК РФ, согласно которым собственники помещений в одном многоквартирном доме могут создать только одно товарищество собственников жилья (ч. 1 ст. 136). Указанное положение применительно к территории садоводства и огородничества вполне оправданно, поскольку только подобный подход способен обеспечить соблюдение единых правил сосуществования граждан и использования ими общего имущества на одной территории. Однако, помимо собственно данного принципа, больший интерес вызывает сам термин «управление» применительно к общему имуществу садоводов и огородников. Что же он означает?

Вернувшись к жилищному законодательству, мы увидим, что согласно ч. 1 ст. 161 ЖК РФ управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Надлежащее содержание общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме должно осуществляться в соответствии с требованиями законодательства Российской

Федерации, в том числе в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о техническом регулировании, пожарной безопасности, защите прав потребителей, и должно обеспечивать:

1) соблюдение требований к надежности и безопасности многоквартирного дома;

2) безопасность жизни и здоровья граждан, имущества физических лиц, имущества юридических лиц, государственного и муниципального имущества;

3) доступность пользования помещениями и иным имуществом, входящим в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме;

4) соблюдение прав и законных интересов собственников помещений в многоквартирном доме, а также иных лиц;

5) постоянную готовность инженерных коммуникаций, приборов учета и другого оборудования, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, к осуществлению поставок ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг гражданам, проживающим в многоквартирном доме.

По большому счету, функции садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества применительно к территории садоводства и огородничества по управлению имуществом общего пользования очень схожи с управлением многоквартирным домом. Это следует из п. 1 ст. 7 комментируемого закона, в соответствии с которым одной из целей учреждения и деятельности садоводческого или огороднического товарищества является создание благоприятных условий для ведения гражданами садоводства и огородничества (обеспечение тепловой и электрической энергией, водой, газом, водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами, благоустройства и охраны территории садоводства или огородничества, обеспечение

пожарной безопасности территории садоводства или огородничества и иные условия).

Принципиальная разница с жилищным законодательством состоит в том, что Закон № 217-ФЗ не предоставляет гражданам альтернативной модели управления общим имуществом, расположенным в границах территории садоводства или огородничества, к примеру непосредственное управление таким имуществом правообладателями садовых или огородных земельных участков, хотя с учетом развития положений гражданского законодательства можно сказать, что это не совсем так.

Напомним, что Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» Гражданский кодекс Российской Федерации был дополнен гл. 91 «Решения собраний».

Развитие гражданского законодательства указывает на то, что законодатель видит определенные сходства в подходах к организации управления имуществом общего пользования в многоквартирных домах и в садоводческих или огороднических товариществах, поскольку предлагает для этих целей создание одного и того же юридического лица — товарищества собственников недвижимости, видами которого являются товарищества собственников жилья и садоводческие или огороднические некоммерческие товарищества. Кроме того, в соответствии с п. 6 ч. 8 ст. 3 Закона № 99-ФЗ со дня вступления в силу данного закона (1 сентября 2014 г.) к садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим товариществам применяются нормы о товариществах собственников недвижимости.

Однако, как было отмечено выше, ч. 2 ст. 161 ЖК РФ предоставляет собственникам жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме выбор способа управления, в частности возможность непосредственного управления общим имуществом многоквартирного дома.

В связи с этим с учетом появления в ГК РФ норм об общих собраниях следует оценить возможность использования садоводами и огородниками данного института для целей непосредственного управления территориями коллективных садов и огородов (по аналогии с непосредственным управлением многоквартирными домами) без создания для этого специального юридического лица (садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества).

Прежде всего рассмотрим общие положения, закрепленные в ст. 1811 ГК РФ. Из них мы видим, что правила, предусмотренные гл. 91 ГК РФ, применяются, если законом или в установленном им порядке не предусмотрено иное. В настоящее время применение подобной модели реализации коллективных интересов садоводов и огородников, не создавших товарищество, закон не запрещает.

Пунктом 2 указанной статьи установлено, что решение собрания, с которым закон связывает гражданско-правовые последствия, порождает правовые последствия, на которые направлено решение собрания, для всех лиц, имевших право участвовать в данном собрании (участников юридического лица, собственников, кредиторов при банкротстве и других — участников гражданско-правового сообщества), а также для иных лиц, если это установлено законом или вытекает из существа отношений.

Таким образом, решение собрания может быть принято любыми участниками гражданско-правового сообщества, к числу которых, безусловно, могут быть причислены и садоводы и огородники, являющиеся правообладателями земельных участков, не создавшими юридическое лицо.

Так, в частности, В. В. Кулаков указывает, что в ст. 1811 ГК РФ закреплен новый вид объединений субъектов — гражданско-правовое сообщество. К сожалению, четкого понимания, что этот коллектив собой представляет, нет, очевидно только, что в их основе лежат общие правовые цели (цели деятельности юридического лица, цели максимального удовлетворения требований банкротящегося должника, цели более эффективного

использования общего имущества). Однако факт того, что его участниками признаются не только участники юридического лица, но и сособственники, кредиторы при банкротстве, подтверждает, что в основе всех этих объединений лежат общие законы, требующие теоретического объяснения, учет которых будет способствовать формированию эффективного законодательства⁷⁴.

Он же отмечает, что множественные субъекты возникают при объединении лиц, обладающих одной вещью, при активной или пассивной множественности в обязательстве, при соавторстве. Эти отношения на первый взгляд разные по природе, однако их объединяет необходимость координации своей деятельности по поводу предмета, их объединяющего (вещи, предмета исполнения, произведения и т. д.). Такая деятельность, соответственно, становится совместной. На ее необходимость либо прямо указывает законодатель, либо это очевидно следует из существа отношений⁷⁵.

В литературе⁷⁶ также высказывается мнение о том, что, поскольку перечень участников гражданско-правового сообщества не является исчерпывающим, к ним можно отнести и родительские собрания, собрания сособственников, наследников, членов гаражного кооператива, соседей-дачников и т. д.

Безусловно, этот правовой подход (в случае если он действительно будет востребован со стороны самого садоводческого и огороднического движения) потребует дальнейшего развития на законодательном уровне.

В связи с этим обратимся к словам В. В. Витрянского, который высказывает мнение о том, что нормы гл. 91 ГК РФ рассчитаны на все случаи, когда закон связывает с принятием решения собрания (определенного гражданско-правового сообщества) наступление гражданско-правовых последствий, в том числе и на ситуации, когда законодательство, регулирующее соответствующие правоотношения, вовсе не содержит правил о порядке принятия и оспаривания таких решений. Более того, речь может идти и о тех решениях гражданских сообществ, которые ныне в

законодательстве не упоминаются, но могут появиться в будущем. При этом будет значительно облегчена и задача законодателя, который сможет ограничиться лишь определением особенностей регулирования решений собраний, имея в виду, что в остальном они будут регламентироваться общими нормами о решениях собраний, предусмотренными гл. 91 ГК РФ⁷⁷.

Таким образом, предложенный гражданским законодательством механизм решения коллективных задач посредством принятия решений общими собраниями садоводов и огородников, не выразивших желания создавать юридическое лицо, также вполне может быть востребован как один из альтернативных способов управления коллективными садами и огородами, однако скорее только в перспективе.

Вместе с тем задолго до появления вышеуказанных положений в ГК РФ и принятия комментируемого закона О. Н. Афанасьев писал: «Существует и еще одна очень интересная форма осуществления садоводческой, огородной или дачной деятельности, которая официально уже сегодня освобождает от необходимости платить многие налоги и сборы во внебюджетные фонды. Эта форма называется коллектив. Коллектив садоводов, коллектив огородников, коллектив дачников. Коллектив — это совокупность физических лиц, то есть людей. Коллектив не имеет прав юридического лица, а вместе с этим он не имеет и соответствующих обязанностей, в том числе и по уплате тех налогов и сборов, которыми обложены юридические лица. В этом и заключается главная ценность этой, условно говоря, четвертой формы»⁷⁸.

В сравнении с положениями Закона № 66-ФЗ изменился субъект, которому должен быть предоставлен земельный участок, относящийся к имуществу общего пользования. Так, до 1 января 2019 г. и Закон № 66-ФЗ, и ЗК РФ указывали на то, что земельный участок, относящийся к имуществу общего пользования, подлежит предоставлению садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению как юридическому лицу. Часть 4 комментируемой статьи указывает на то, что с 1 января 2019 г.

такой земельный участок подлежит предоставлению в общую долевую собственность собственников садовых или огородных земельных участков.

В связи с этим отметим несколько важных моментов.

Во-первых, в случае если садовые или огородные земельные участки принадлежат гражданам на иных правах, чем право собственности, предоставить земельный участок общего назначения (соответствующую долю) таким гражданам нельзя. Во-вторых, при предоставлении земельного участка заранее необходимо определить размер доли каждого собственника садового или огородного земельного участка в праве собственности на общий участок. В-третьих, закон освобождает каждого собственника садового или огородного участка подписывать заявление о предоставлении земельного участка общего назначения в общую долевую собственность.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 17 Закона № 217-ФЗ принятие решения о приобретении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, о совершении необходимых действий для приобретения указанных земельных участков относится к исключительной компетенции общего собрания членов товарищества. Для принятия такого решения необходимо две трети голосов от общего числа присутствующих на общем собрании членов товарищества (ч. 2 ст. 17 комментируемого закона). Таким образом, представляется, что в решении общего собрания членов товарищества о приобретении земельного участка общего назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, помимо собственно самого волеизъявления о приобретении участка, необходимо указать:

- 1) размер доли каждого собственника садового или огородного участка в праве собственности на земельный участок общего назначения;

- 2) лицо, уполномоченное на подачу в орган государственной власти или орган местного самоуправления заявления о

предоставлении земельного участка;

3) перечень действий, которые надлежит совершить для завершения процедуры приобретения права общей долевой собственности на земельный участок общего назначения.

Обратим внимание также, что комментируемый закон подтвердил легитимность ранее возникших в рамках положений Закона № 66-ФЗ прав на имущество общего пользования. Напомним, что в соответствии со ст. 4 Закона № 66-ФЗ допускалось нахождение общего имущества в собственности садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения как юридического лица, за исключением имущества товариществ, которое было создано на целевые взносы его членов. Такое имущество находилось в совместной собственности таких членов некоммерческих товариществ садоводов, огородников и дачников. Вместе с тем согласно ч. 15 ст. 54 Закона № 217-ФЗ вопрос о безвозмездной передаче имущества общего пользования садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, являющегося недвижимым имуществом, принадлежащим товариществу на праве собственности, в общую долевую собственность лиц, являющихся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, должен быть вынесен на рассмотрение общего собрания членов садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества не позднее 1 января 2024 г.

Не секрет, что важность общего имущества порождает не только необходимость детального регулирования правоотношений, складывающихся вокруг его использования, но и многочисленные конфликты, следствием которых является в том числе возникновение физических препятствий для отдельных садоводов и огородников к доступу на свои участки. Это проявляется на практике в виде шлагбаумов, контрольно-пропускных пунктов, организованной охраны и т. д. В частности, существование таких конфликтов явилось причиной внесения на рассмотрение

Государственной Думы нескольких законопроектов, предусматривающих разрешение подобных ситуаций посредством применения института публичного сервитута⁷⁹.

Комментируемый закон закрепил два важнейших принципа для разрешения спорных ситуаций по использованию земельных участков общего назначения. Первый из них — это возможность для садоводов и огородников использовать такие участки для прохода и проезда к своим садовым и огородным участкам свободно и без взимания платы. Второй — невозможность как-либо ограничить правообладателей в доступе к принадлежащим им садовым и огородным земельным участкам. Вместе с тем не следует забывать, что земельные участки общего назначения должны быть предусмотрены в качестве таковых в утвержденной применительно к территории садоводства или огородничества документации по планировке территории.

В соответствии с ч. 14 ст. 54 Закона № 217-ФЗ имущество общего пользования ранее созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан признается имуществом общего пользования садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ, за исключением имущества садоводческих и огороднических потребительских кооперативов, созданных в соответствии с законодательством о сельскохозяйственной кооперации. Образованные до дня вступления в силу данного закона земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования указанных объединений, являются земельными участками общего назначения.

Статья 25. Право собственности на имущество общего пользования

1. Имущество общего пользования, расположенное в границах территории садоводства или огородничества, являющееся недвижимым имуществом, созданное (создаваемое), приобретенное после дня вступления в силу

настоящего Федерального закона, принадлежит на праве общей долевой собственности лицам, являющимся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, пропорционально площади этих участков.

2. Право собственности на недвижимое имущество, входящее в состав имущества общего пользования, возникает с момента государственной регистрации такого права в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

3. В соответствии с решением общего собрания членов товарищества недвижимое имущество общего пользования, расположенное в границах территории садоводства или огородничества, принадлежащее товариществу на праве собственности, может быть передано безвозмездно в общую долевую собственность лиц, являющихся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, пропорционально площади этих участков при условии, что все собственники земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, выразили согласие на приобретение соответствующей доли в праве общей собственности на такое имущество. Передача указанного имущества в соответствии с настоящей частью не является дарением.

4. Доля в праве общей собственности на имущество общего пользования собственника садового или огородного земельного участка, расположенного в границах территории садоводства или огородничества, следует судьбе права собственности на такой садовый или огородный земельный участок.

5. При переходе права собственности на садовый или огородный земельный участок, расположенный в границах территории садоводства или огородничества, доля в праве общей собственности на имущество общего пользования

нового собственника такого земельного участка равна доле в праве общей собственности на указанное имущество общего пользования предыдущего собственника такого земельного участка.

6. Собственник садового или огородного земельного участка, расположенного в границах территории садоводства или огородничества, не вправе:

1) осуществлять выдел в натуре своей доли в праве общей собственности на имущество общего пользования;

2) отчуждать свою долю в праве общей собственности на имущество общего пользования, а также совершать иные действия, влекущие за собой передачу этой доли отдельно от права собственности на указанный участок.

7. Условия договора, в соответствии с которыми переход права собственности на садовый или огородный земельный участок не сопровождается переходом доли в праве общей собственности на имущество общего пользования, являются ничтожными (в случае, если собственнику садового или огородного участка принадлежит такая доля).

8. Имущество общего пользования, указанное в пункте 6 части 3 статьи 26 настоящего Федерального закона, может быть передано безвозмездно в государственную собственность субъекта Российской Федерации или муниципального образования, на территориях которых расположена территория садоводства или огородничества, в случае одновременного соблюдения следующих условий:

1) решение о передаче указанного имущества принято общим собранием членов товарищества;

2) в соответствии с федеральным законом указанное имущество может находиться в государственной или муниципальной собственности;

3) в случае, если указанное имущество на праве общей долевой собственности принадлежит лицам, являющимся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, получено согласие таких лиц на осуществление указанной передачи.

➤ Вопрос владения, пользования и распоряжения общим имуществом в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан являлся всегда одним из главнейших. Неслучайно законодатель, реформируя положения ГК РФ в части системы юридических лиц и вводя такую новую организационно-правовую форму некоммерческих организаций, как товарищество собственников недвижимости, к числу которых отнесены и товарищества садоводов и огородников, установил, что такие юридические лица создаются для совместного владения, пользования и распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании собственников недвижимости.

В литературе отмечалось, что правовая неопределенность, присущая правовому режиму общего имущества садоводческих некоммерческих товариществ, порождает нарушение членских прав, как следствие, возникает недоверие граждан к такой форме хозяйствования, как садоводческие объединения⁸⁰.

Учитывая сложность правоотношений, складывающихся вокруг общего имущества садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, а также откровенно низкий уровень законодательного регулирования данных вопросов, которым характеризуется Закон № 66-ФЗ⁸¹, в первую очередь законодательно требовалось определиться с гражданско-правовой моделью существования общего имущества садоводов, огородников и дачников. Безусловно, в качестве основного варианта нормативно-правового регулирования соответствующих отношений представлялась аналогия с общим имуществом

многоквартирного дома, которое в силу закона принадлежит собственникам помещений в таком доме на праве общей долевой собственности. Данный вариант и был принят законодателем за основу.

Так, в соответствии с ч. 1 комментируемой статьи имущество общего пользования, расположенное в границах территории садоводства или огородничества, являющееся недвижимым имуществом, созданное (создаваемое), приобретенное после дня вступления в силу закона, принадлежит на праве общей долевой собственности лицам, являющимся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, пропорционально площади этих участков.

Таким образом, все новое имущество общего пользования (созданное или приобретенное после 1 января 2019 г.) будет принадлежать на праве общей долевой собственности садоводам или огородникам, чьи земельные участки расположены в границах соответствующей территории. При этом такое право будет возникать с момента осуществления государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», что является отличием от положений ЖК РФ, предписывающих возникновение права в силу прямого указания закона. Вместе с тем сохранена прямая аналогия с жилищным законодательством в части следования доли общего имущества, принадлежащего садоводу или огороднику, судьбе садового или огородного земельного участка, а также в части запрета на выдел своей доли в натуре.

Множественность участников (субъектов) общей собственности четко отличает ее от корпоративной собственности, единственным и единственным субъектом которой становится соответствующая корпорация как юридическое лицо, а не ее отдельные участники и не их совокупность⁸².

Здесь следует обратить внимание на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2016 г.

№ 23-П, в котором указано, что отсутствие в действующем законодательстве единого специального регулирования, посвященного правовому режиму общего имущества в многоквартирном доме и имущества общего пользования собственников индивидуальных жилых домов, обусловлено тем, что обслуживающая индивидуальные жилые дома инфраструктура, в силу своей пространственной обособленности, обладает отличными от общего имущества в многоквартирном доме характеристиками. Соответственно, закон непосредственно не связывает сам по себе факт приобретения права собственности на индивидуальный жилой дом с возникновением доли в праве собственности на имущество общего пользования.

Представляется, что таким свойством, как «имущественная обособленность», характеризуется и имущество общего пользования садоводов и огородников, в связи с чем законодатель не пошел по пути полной аналогии с ЖК РФ. Так, в частности:

1) имущество общего пользования, в том числе земельные участки общего пользования, которые до дня вступления в силу нового закона были приобретены в собственность садоводческими, огородническими или дачными некоммерческими объединениями граждан как юридическими лицами, сохраняется за ними. При этом до 1 января 2024 г. на рассмотрение общего собрания членов товарищества должен быть вынесен вопрос о передаче этого имущества в общую долевую собственность собственников садовых или огородных земельных участков. Как мы видим, памятуя о положениях ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации, предусматривающих невозможность принудительного прекращения права собственности иначе как по решению суда, законодатель не пошел на такой шаг, как прекращение в силу закона права собственности объединений на общее имущество и объявление в качестве собственника такого имущества собственников садовых или огородных земельных участков, предложив более гибкий вариант, предусматривающий решение этого вопроса самими садоводами и огородниками;

2) недвижимое имущество общего пользования, представляющее собой объекты инфраструктуры, может быть по решению общего собрания членов товарищества передано в государственную или муниципальную собственность в случае, если данное имущество может в силу закона находиться в собственности публично-правового образования (ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 2611 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

С учетом предложенного правового регулирования можно сказать, что общее имущество садоводов и огородников представляет собой некую уникальную правовую конструкцию.

С одной стороны, оно, следуя в соответствующей доле судьбе садового или огородного земельного участка, представляет собой принадлежность главной вещи. Напомним, что согласно ст. 135 ГК РФ вещь, предназначенная для обслуживания другой, главной вещи и связанная с ней общим назначением (принадлежность), следует судьбе главной вещи, если договором не предусмотрено иное.

С другой стороны, мы видим, что общее имущество может и самостоятельно, в отрыве от садовых и огородных участков, выступать в гражданском обороте в том случае, когда собственниками садовых и огородных участков принято решение о передаче такого имущества в государственную или муниципальную собственность.

Кроме того, обратим внимание и на то, что садоводы и огородники вправе передать в государственную или муниципальную собственность только часть общего имущества (к примеру, электрические сети и другие объекты электрохозяйства), оставив все остальное общее имущество в своей общей долевой собственности. Также отметим, что необходимость передачи в государственную или муниципальную собственность отдельных

объектов общего пользования может повлечь за собой раздел земельного участка общего назначения с целью соблюдения принципа единства судьбы объектов недвижимости и земельных участков, на которых они расположены (подп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ), который предусматривает запрет на раздельное отчуждение земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости в случае, если они принадлежат одному собственнику.

Среди предлагаемых законом нововведений также укажем на появившуюся возможность осуществления товариществами в упрощенном порядке государственной регистрации права собственности на объекты недвижимости, являющиеся общим имуществом, которые созданы до введения в действие ГрК РФ. Так, изменения, вносимые в ст. 70 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», избавляют товарищества от необходимости предоставления на государственную регистрацию разрешения на строительство таких объектов и разрешения на их ввод в эксплуатацию, что существенно облегчит осуществление данной процедуры для товариществ.

Глава 7.

Поддержка органами государственной власти и органами местного самоуправления ведения садоводства и огородничества

Статья 26. Формы и порядок поддержки ведения садоводства и огородничества

1. Поддержка ведения садоводства и огородничества органами государственной власти и органами местного самоуправления осуществляется исходя из особой социальной значимости садоводства и огородничества.

2. Федеральные органы государственной власти вправе осуществлять поддержку садоводства и огородничества за счет средств федерального бюджета.

3. 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 поддержки садоводства и огородничества, в том числе инвестиционные 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.

4. Органы государственной власти и органы местного самоуправления при принятии решений в области градостроительной деятельности и деятельности в области охраны окружающей среды учитывают мнение правообладателей садовых и огородных земельных участков в случае, если такие решения затрагивают их интересы и подлежат обсуждению на общественных (публичных) слушаниях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе осуществлять поддержку развития садоводства и огородничества в иных формах, установленных законодательством Российской Федерации.

6. Порядок осуществления мер государственной и муниципальной поддержки ведения садоводства и огородничества, предусмотренных частью 3 настоящей статьи,

устанавливается соответственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

7. Порядок приобретения имущества, указанного в пункте 6 части 3 настоящей статьи, в государственную собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность устанавливается субъектами Российской Федерации.

8. Реализация полномочий органов государственной власти и решение вопросов местного значения органами местного самоуправления применительно к территориям садоводства или огородничества осуществляются в пределах компетенции таких органов, определенной в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

9. Меры государственной и муниципальной поддержки в отношении территорий садоводства и огородничества, в границах которых садовые земельные участки и огородные земельные участки принадлежат исключительно гражданам, имеющим право на их внеочередное, первоочередное или иное льготное приобретение, оказываются в приоритетном порядке.



Комментируемая статья пришла на смену гл. VIII Закона № 66-ФЗ, которая была посвящена поддержке садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями. В первую очередь обратим внимание, что данная статья говорит не о поддержке граждан и созданных ими некоммерческих организаций, а о поддержке садоводства и огородничества именно как сферы деятельности населения.

Вместе с тем новый закон сохранил главную концептуальную особенность — это право, а не обязанность органов государственной

власти и органов местного самоуправления поддерживать садоводство и огородничество, что достаточно часто ранее критиковалось в литературе⁸³ и давало право специалистам обоснованно утверждать, что данные нормы являются декларативными⁸⁴. Такой подход в корне отличается от законодательства советского периода, в рамках положений которого органы публичной власти обязывались, а не наделялись правом оказывать поддержку садоводам, огородникам и дачникам⁸⁵.

Отметим, что при внесении в Государственную Думу проекта федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который впоследствии стал Законом № 217-ФЗ, отсутствовали нормы о государственной и муниципальной поддержке садоводства и огородничества, что вызвало отрицательную реакцию при рассмотрении законопроекта в первом чтении⁸⁶.

Ранее в рамках регулирования, предложенного Законом № 66-ФЗ, была не вполне понятна юридическая природа оказания мер поддержки садоводам, огородникам и дачникам, поскольку в соответствии с положениями Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации данные полномочия не относились к вопросам местного значения, в связи с чем должны были рассматриваться как отдельные государственные полномочия (ст. 19 данного закона). Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Согласно ч. 6 ст. 19 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

В то же время специалистами отмечалось, что ранее действовавшие положения о поддержке садоводов, огородников и дачников закрепляют право органов местного самоуправления на

осуществление поддержки садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, не являющееся ни вопросом местного значения, ни отдельным передаваемым государственным полномочием⁸⁷.

Перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), определен ч. 2 ст. 263 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При этом в данный перечень также не входят вопросы государственной поддержки садоводства и огородничества.

Вместе с тем нужно отметить, что различные меры государственной и муниципальной поддержки устанавливались как на региональном, так и на местном уровне.

В частности, это предусматривается:

1) законами субъектов Российской Федерации (например, Закон Архангельской области от 14 марта 2007 г. № 321-16-ОЗ «О поддержке садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в Архангельской области», Закон Приморского края от 7 июня 2012 г. № 54-КЗ «О государственной поддержке садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений на территории Приморского края», Закон Новосибирской области от 6 мая 2008 г. № 230-ОЗ «О государственной поддержке садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в Новосибирской области», Закон Ставропольского края от 14 ноября 2013 г. № 91-кз «О государственной поддержке садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в Ставропольском крае», Закон Ярославской

области от 24 февраля 2014 г. № 3-з «О государственной поддержке садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений на территории Ярославской области», Закон Красноярского края от 12 февраля 2015 г. № 8-3140 «О государственной поддержке садоводства, огородничества и дачного хозяйства в Красноярском крае», Закон Челябинской области от 31 марта 2010 г. № 546-ЗО «О мерах социальной поддержки по оплате проезда на железнодорожном транспорте общего пользования в пригородном сообщении граждан, ведущих садоводство, огородничество и дачное хозяйство», Закон Волгоградской области от 15 июля 2010 г. № 2080-ОД «О государственной поддержке садоводства, огородничества и дачного хозяйства на территории Волгоградской области»);

2) актами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в частности, постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29 марта 2016 г. № 210 «О мерах по реализации в 2016 году подпрограммы “Развитие садоводческих и дачных некоммерческих объединений жителей Санкт-Петербурга” государственной программы Санкт-Петербурга “Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге” на 2015–2020 годы», постановление Правительства Новосибирской области от 11 августа 2011 г. № 336-п «Об утверждении Порядка предоставления государственной поддержки садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям в Новосибирской области и Порядка финансирования за счет средств областного бюджета Новосибирской области мероприятий по информационному и консультационному обслуживанию садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений»);

3) муниципальными правовыми актами (в частности, постановление Администрации города Омска от 22 января 2010 г. № 27-п «О поддержке развития садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений жителей города Омска»,

постановление Администрации города Хабаровска от 21 января 2014 г. № 137 «Об утверждении муниципальной программы “Развитие и поддержка садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан на территории городского округа город Хабаровск на период 2014–2020 годов”», постановление Администрации г. Ставрополя от 31 октября 2013 г. № 3825 «Об утверждении муниципальной программы “Поддержка садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, расположенных на территории города Ставрополя, на 2014–2018 годы”»).

Согласно ч. 27 ст. 54 комментируемого закона вступление его в силу не является основанием для принятия органами государственной власти или органами местного самоуправления решений, предусматривающих отмену мер государственной или муниципальной поддержки, введенных до 1 января 2019 г.

Важно подчеркнуть, что комментируемый закон приблизил правовое регулирование правоотношений в сфере поддержки садоводства и огородничества к иным положениям действующего законодательства о полномочиях органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В частности:

1) принятие государственных и муниципальных программ, в том числе инвестиционных программ, предусматривается Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 179), Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 17, 35), Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 263);

2) организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения является вопросом местного значения муниципальных образований (ст. 14–16 Федерального закона от 6

октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);

3) выполнение комплексных кадастровых работ применительно к территориям ведения гражданами садоводства и огородничества регулируется Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (см. комментарий к ст. 49).

Примером существования в структуре органа государственной власти субъекта Российской Федерации подразделения, обеспечивающего реализацию региональной политики по поддержке садоводства, является управление по развитию садоводства и огородничества Санкт-Петербурга⁸⁸.

Невозможность игнорирования территорий садоводства и огородничества со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления подчеркивается ч. 8 комментируемой статьи, предусматривающей, что реализация их полномочий применительно к таким территориям должна осуществляться в пределах компетенции данных органов, определенной в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Ранее ст. 37 Закона № 66-ФЗ предусматривалось участие садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в принятии органами государственной власти или органов местного самоуправления решений, касающихся прав и законных интересов членов таких объединений. Вместе с тем при рассмотрении наиболее значимых для садоводов, огородников и дачников конкретных ситуаций можно было утверждать, что данные нормы практически не работают⁸⁹. Комментируемый закон конкретизировал нормы об учете интересов садоводов и огородников и определил, что их мнение должно быть учтено при обсуждении вопросов в области градостроительной деятельности (например, утверждение генеральных планов поселений и городских округов, утверждение правил землепользования и застройки, предоставление разрешения на условно разрешенный

вид использования земельного участка) и в области охраны окружающей среды (например, создание лесопаркового зеленого пояса). Свое мнение садоводы и огородники вправе высказывать, помимо предусмотренных Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» предложений, заявлений, жалоб и устных обращений, еще и на публичных (общественных) слушаниях.

Как отмечено в определении Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, к мерам, призванным обеспечивать реализацию гарантий права на местное самоуправление, относится выявление и учет мнения населения по вопросам, затрагивающим условия его проживания и жизнедеятельности. Преследуя цель выявления именно коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер, и исходя из того, что процедуры, в рамках которых должно проходить, не ограничиваясь сбором предложений и замечаний, публичное обсуждение таких вопросов, федеральный законодатель предусмотрел в их числе проведение публичных слушаний и закрепил перечень вопросов, по которым оно является обязательным, то есть не зависит от усмотрения органов публичной власти или их должностных лиц.

Там же указано, что, будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, публичные слушания по смыслу ст. 3 Конституции РФ и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения — выработка

рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан, и эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам.

В целом нужно сказать, что большинство положений о государственной и муниципальной поддержке садоводов, огородников и дачников появились в Законе № 66-ФЗ в качестве «наследства» от нормативных актов советского периода⁹⁰.

Также отметим, что ранее в соответствии с подп. 9 п. 2 ст. 35 Закона № 66-ФЗ органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе были устанавливать для садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений нормативы платы за электрическую энергию, определенные для сельских потребителей.

В определении от 20 февраля 2017 г. № 38-АПГ16-12 ВС РФ лишний раз подчеркнул, что установление тарифов на электрическую энергию для садоводов, огородников и дачников как для сельских потребителей является правом, а не обязанностью органа тарифного регулирования. Реализация указанного права подлежит осуществлению регулирующим органом с учетом требований действующего законодательства в сфере электроэнергетики.

Закон № 217-ФЗ не содержит нормы, аналогичной подп. 9 п. 2 ст. 35 Закона № 66-ФЗ. Вместе с тем по результатам встречи Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева с представителями садоводческих, огороднических и дачных хозяйств высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано при установлении тарифов на электрическую энергию для садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан учитывать возможность применения понижающих коэффициентов,

используемых для населения, проживающего в сельских населенных пунктах (резолюция № ДМ-П11-5236 от 31 августа 2016 г.)[91](#).

Глава 8. **Реорганизация и ликвидация товарищества**

Статья 27. Реорганизация товарищества

1. Садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество в случае принятия его членами решения об изменении вида деятельности на производство, переработку и сбыт продукции растениеводства или иную деятельность, которая не связана с ведением садоводства и огородничества и для осуществления которой в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации допускается создание потребительского кооператива, должно быть преобразовано в потребительский кооператив.

2. Садоводческое некоммерческое товарищество по решению общего собрания членов товарищества вправе изменить свой вид на товарищество собственников жилья без изменения организационно-правовой формы товарищества собственников недвижимости в случае его соответствия нормам жилищного законодательства Российской Федерации, регулирующего создание товарищества собственников жилья, и одновременного удовлетворения следующим условиям:

1) территория садоводства расположена в границах населенного пункта;

2) на всех садовых земельных участках, расположенных в границах территории садоводства, размещены жилые дома.

3. Изменение вида садоводческого некоммерческого товарищества на товарищество собственников жилья не является его реорганизацией.

✎ В соответствии с п. 4 ст. 12312 ГК РФ товарищество собственников недвижимости по решению своих членов может

быть преобразовано в потребительский кооператив. Исходя из положений указанных норм ГК РФ, а также ч. 1 комментируемой статьи, возможность преобразования в потребительский кооператив является единственным возможным вариантом преобразования садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества.

Реорганизация ранее созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений не требуется, за исключением садоводческих и огороднических потребительских кооперативов, если их членами будет принято решение о том, что такие кооперативы будут осуществлять деятельность по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства или иной деятельности, не связанной с ведением гражданами садоводства и огородничества на садовых или огородных земельных участках (ч. 1 и ч. 4 ст. 54 комментируемого закона). Аналогичная возможность дается и садоводческим или огородническим товариществам, которые будут осуществлять свою деятельность уже в рамках комментируемого закона (ч. 1 комментируемой статьи).

В соответствии с п. 1 ст. 57 ГК РФ реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) или органа юридического лица, уполномоченного на то учредительным документом. Допускается реорганизация юридического лица с одновременным сочетанием различных ее форм. Допускается реорганизация с участием двух и более юридических лиц, в том числе созданных в разных организационно-правовых формах, если ГК РФ или другим законом предусмотрена возможность преобразования юридического лица одной из таких организационно-правовых форм в юридическое лицо другой такой организационно-правовой формы.

Ограничения реорганизации юридических лиц могут быть установлены законом.

Особенности реорганизации кредитных, страховых, клиринговых

организаций, специализированных финансовых обществ, специализированных обществ проектного финансирования, профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, негосударственных пенсионных фондов и иных некредитных финансовых организаций, акционерных обществ работников (народных предприятий) определяются законами, регулирующими деятельность таких организаций.

Вышеуказанные положения п. 1 ст. 57 ГК РФ дают достаточно поводов для рассуждения о возможной реорганизации садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества. В частности, при анализе этих положений возникают следующие вопросы: если п. 4 ст. 12314 ГК РФ указывает только на возможность преобразования товарищества собственников недвижимости в потребительский кооператив, является ли это ограничением или запретом для иных вариантов реорганизации такого товарищества? Может ли быть товарищество садоводов или огородников реорганизовано путем слияния, присоединения, разделения, выделения, в результате чего будут созданы другие юридические лица? Почему ГК РФ не установил, что закон может предусмотреть особенности реорганизации товариществ собственников недвижимости?

Представляется, что ГК РФ и комментируемый закон не запрещают возможность, к примеру, слияния двух садоводческих некоммерческих товариществ в случае, если территории садоводств соседствуют между собой. Однако как в этом случае должна определяться граница территории ведения садоводства с учетом того, что она определяется документацией по планировке территории (п. 8 ст. 3 комментируемого закона)? Очевидно, что в таком случае для появления новой территории ведения садоводства понадобится подготовка и утверждение новой общей документации по планировке территории, в противном случае, несмотря на создание нового садоводческого товарищества, будут сохраняться две территории ведения садоводства. Кроме того, не будем

забывать, что в результате реорганизации создаются новые юридические лица, являющиеся правопреемниками реорганизованных юридических лиц (ст. 58 ГК РФ), однако при этом порядок создания садоводческих и огороднических товариществ предусматривает только два способа их создания, указанных в ст. 9 Закона № 217-ФЗ.

Не меньше вопросов возникает и при обсуждении темы возможности разделения садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества или выделения одного товарищества из другого. В частности, представляется, что при сохранении ранее утвержденной документации по планировке территории в отношении всей территории садоводства граждане, принявшие решение о разделении садоводческого товарищества с образованием, к примеру, двух товариществ, могут столкнуться с установленным комментируемым законом запретом о создании более одного товарищества для управления имуществом общего пользования в границах одной территории ведения садоводства или огородничества.

Таким образом, в вопросы реорганизации садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ, имеющие, как мы видим, определенную специфику, неожиданно «вмешиваются» иные правоотношения, связанные с управлением общим имуществом, территориальным расположением садовых и огородных участков и утвержденной документацией по планировке территории, то есть затрагивающие не только сферу корпоративного права. Кроме того, при реорганизации товариществ, к примеру путем слияния или разделения, остаются в недостаточной степени урегулированы и вопросы, связанные с общим имуществом, особенно если оно находилось в общей долевой собственности членов разделяемого товарищества или членов объединяемых товариществ.

В связи с этим единственным понятным и простым механизмом реорганизации садоводческого или огороднического товарищества является его преобразование в потребительский кооператив в

случае, предусмотренном ч. 1 комментируемой статьи. В отношении прочих вариантов реорганизации садоводческого или огороднического товарищества с учетом действующего законодательства в настоящее время могут быть сформированы две противоположные позиции:

1) иные варианты реорганизации невозможны, поскольку п. 4 ст. 12314 ГК РФ их не предусмотрел, а п. 2 ст. 57 ГК РФ не допускает установления в других законах (кроме ГК РФ) особенностей реорганизации товариществ собственников недвижимости;

2) иные варианты реорганизации возможны, однако их реализация должна быть сопряжена с решением и иных вопросов, связанных с разработкой и утверждением новой документации по планировке территории и с общим имуществом ранее созданных товариществ.

Представляется, что окончательный ответ на эти сложные вопросы можно будет дать по мере формирования правоприменительной и судебной практики либо в процессе дальнейшего совершенствования законодательства.

В соответствии со ст. 59 ГК РФ реорганизация юридического лица предусматривает необходимость оформления передаточного акта, который должен содержать положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного юридического лица в отношении всех его кредиторов и должников, включая обязательства, оспариваемые сторонами, а также порядок определения правопреемства в связи с изменением вида, состава, стоимости имущества, возникновением, изменением, прекращением прав и обязанностей реорганизуемого юридического лица, которые могут произойти после даты, на которую составлен передаточный акт.

Передаточный акт утверждается учредителями (участниками) юридического лица или органом, принявшим решение о реорганизации юридического лица, и представляется вместе с учредительными документами для государственной регистрации

юридических лиц, создаваемых в результате реорганизации, или внесения изменений в учредительные документы существующих юридических лиц. Непредставление вместе с учредительными документами передаточного акта, отсутствие в нем положений о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного юридического лица влекут отказ в государственной регистрации юридических лиц, создаваемых в результате реорганизации.

Подробное и правильное перечисление возникающих при реорганизации товариществ садоводов и огородников прав и обязанностей, в том числе в отношении недвижимого имущества, имеет чрезвычайно важное значение. Так, в определении ВС РФ от 14 мая 2015 г. № 305-ЭС15-4915 рассмотрена ситуация, когда садоводческим некоммерческим товариществом в материалы дела не было представлено доказательств составления передаточного акта, содержащего положения о правопреемстве по всем обязательствам правопреемника, в связи с чем суд не посчитал, что у данного товарищества возникло право собственности на земельный участок.

Как предусмотрено ст. 131 Закона о государственной регистрации юридических лиц, юридическое лицо в течение трех рабочих дней после даты принятия решения о его реорганизации обязано в письменной форме сообщить в регистрирующий орган о начале процедуры реорганизации, в том числе о форме реорганизации, с приложением решения о реорганизации. В случае участия в реорганизации двух и более юридических лиц такое уведомление направляется юридическим лицом, последним принявшим решение о реорганизации либо определенным решением о реорганизации. На основании этого уведомления регистрирующий орган в срок не более трех рабочих дней вносит в Единый государственный реестр юридических лиц запись о том, что юридическое лицо (юридические лица) находится (находятся) в процессе реорганизации.

Реорганизуемое юридическое лицо после внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о начале

процедуры реорганизации дважды с периодичностью один раз в месяц помещает в средствах массовой информации, в которых опубликовываются данные о государственной регистрации юридических лиц, уведомление о своей реорганизации. В случае участия в реорганизации двух и более юридических лиц уведомление о реорганизации опубликовывается от имени всех участвующих в реорганизации юридических лиц юридическим лицом, последним принявшим решение о реорганизации либо определенным решением о реорганизации. В уведомлении о реорганизации указываются сведения о каждом участвующем в реорганизации, создаваемом (продолжающем деятельность) в результате реорганизации юридическом лице, форма реорганизации, описание порядка и условий заявления кредиторами своих требований, иные сведения, предусмотренные федеральными законами. Реорганизуемое юридическое лицо в течение пяти рабочих дней после даты направления уведомления о начале процедуры реорганизации в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, в письменной форме уведомляет известных ему кредиторов о начале реорганизации, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Статьей 15 Закона о государственной регистрации юридических лиц предусматривается, что государственная регистрация юридического лица, создаваемого путем реорганизации, осуществляется регистрирующим органом по месту нахождения реорганизуемого юридического лица. В случае участия в реорганизации двух и более юридических лиц государственная регистрация юридического лица, создаваемого путем реорганизации, а также государственная регистрация прекращения в результате реорганизации деятельности юридических лиц осуществляется регистрирующим органом по месту нахождения реорганизуемого юридического лица, направившего в регистрирующий орган уведомление о начале процедуры реорганизации.

Завершение государственной регистрации юридического лица,

создаваемого путем реорганизации, порождает последствия в виде прекращения деятельности реорганизованных юридических лиц, за исключением случаев реорганизации в форме выделения и присоединения.

Юридическое лицо считается реорганизованным, за исключением случаев реорганизации в форме присоединения, с момента государственной регистрации юридических лиц, создаваемых в результате реорганизации. При реорганизации юридического лица в форме присоединения к нему другого юридического лица первое из них считается реорганизованным с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного юридического лица (п. 4 ст. 57 ГК РФ).

Последствия признания недействительным решения о реорганизации юридического лица предусматриваются ст. 601 ГК РФ.

Также обратим внимание, что согласно ст. 602 ГК РФ суд по требованию участника корпорации, голосовавшего против принятия решения о реорганизации этой корпорации или не принимавшего участия в голосовании по данному вопросу, может признать реорганизацию несостоявшейся в случае, если решение о реорганизации не принималось участниками реорганизованной корпорации, а также в случае представления для государственной регистрации юридических лиц, создаваемых путем реорганизации, документов, содержащих заведомо недостоверные данные о реорганизации.

Решение суда о признании реорганизации несостоявшейся влечет следующие правовые последствия:

- 1) восстанавливаются юридические лица, существовавшие до реорганизации, с одновременным прекращением юридических лиц, созданных в результате реорганизации, о чем делаются соответствующие записи в Едином государственном реестре юридических лиц;

2) сделки юридических лиц, созданных в результате реорганизации, с лицами, добросовестно полагавшимися на правопреемство, сохраняют силу для восстановленных юридических лиц, которые являются солидарными должниками и солидарными кредиторами по таким сделкам;

3) переход прав и обязанностей признается несостоявшимся, при этом предоставление (платежи, услуги и т. п.), осуществленное в пользу юридического лица, созданного в результате реорганизации, должниками, добросовестно полагавшимися на правопреемство на стороне кредитора, признается совершенным в пользу управомоченного лица. Если за счет имущества (активов) одного из юридических лиц, участвовавших в реорганизации, исполнены обязанности другого из них, перешедшие к юридическому лицу, созданному в результате реорганизации, к отношениям указанных лиц применяются правила об обязательствах вследствие неосновательного обогащения. Произведенные выплаты могут быть оспорены по заявлению лица, за счет средств которого они были произведены, если получатель исполнения знал или должен был знать о незаконности реорганизации;

4) участники ранее существовавшего юридического лица признаются обладателями долей участия в нем в том размере, в котором доли принадлежали им до реорганизации, а при смене участников юридического лица в ходе такой реорганизации или по ее окончании доли участия участников ранее существовавшего юридического лица возвращаются им по правилам, предусмотренным п. 3 ст. 652 ГК РФ.

Не менее интересными являются и положения ч. 2 комментируемой статьи, упоминающие о возможности изменения вида юридического лица. Напомним, что такая правовая категория, как «вид юридического лица», упоминается в п. 4 ст. 49 ГК РФ. При этом данная процедура никак не регулируется самим ГК РФ, в связи с чем комментируемый закон можно назвать «первопроходцем» в регулировании данной процедуры.

Во-первых, подчеркнем, что такое изменение вида не является

реорганизацией, в связи с чем на данные правоотношения не распространяются нормы, предусмотренные ст. 57–601 ГК РФ.

Во-вторых, для изменения вида товарищества собственников недвижимости потребуется отдельное решение общего собрания членов товарищества и внесение изменений в устав в части указания предмета и целей деятельности товарищества (п. 4 ст. 8 и п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона № 217-ФЗ). В-третьих, соответствующее решение нельзя принять членам садоводческого некоммерческого товарищества, в случае если территория садоводства расположена за пределами населенного пункта или в случае если хотя бы на одном из садовых участков отсутствует жилой дом.

При этом считаем необходимым выразить мнение, что сама по себе процедура изменения вида юридического лица, не касаясь его организационно-правовой формы, в дальнейшем может вызывать серьезный научный интерес.

Статья 28. Ликвидация товарищества

1. При ликвидации товарищества имущество общего пользования товарищества, за исключением недвижимого имущества общего пользования, находящегося в собственности товарищества и оставшегося после удовлетворения требований кредиторов, передается собственникам садовых или огородных земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, пропорционально их площади вне зависимости от того, являлись ли данные лица членами товарищества.

2. На недвижимое имущество общего пользования, находящееся в границах территории садоводства или огородничества, не может быть обращено взыскание. При ликвидации товарищества такое имущество, находящееся в собственности товарищества, безвозмездно передается в общую долевую собственность собственников садовых или

огородных земельных участков, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, пропорционально их площади вне зависимости от того, являлись ли данные лица членами товарищества.

3. В случае несоблюдения требования к количеству членов товарищества, установленного частью 2 статьи 16 настоящего Федерального закона, 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, собственника земельного участка либо в случаях, установленных частью 11 статьи 12 настоящего Федерального закона, правообладателя садового или огородного земельного участка, расположенного в границах территории садоводства или огородничества.

➤ Согласно ст. 61 ГК РФ ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода в порядке универсального правопреемства его прав и обязанностей к другим лицам. Юридическое лицо ликвидируется по решению его учредителей (участников) или органа юридического лица, уполномоченного на то учредительным документом, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, с достижением цели, ради которой оно создано.

Комментируемый закон не содержит практически никаких особенностей ликвидации садоводческих или огороднических товариществ, за исключением вопросов о судьбе общего имущества, расположенного на территории ведения садоводства и огородничества, а также оснований для ликвидации товариществ садоводов и огородников. В связи с этим можно сделать вывод, что в целом ликвидация садоводческих и огороднических товариществ осуществляется по правилам, предусмотренным ст. 61–64 ГК РФ. В соответствии с п. 23 ч. 1 ст. 17 Закона № 217-ФЗ принятие решений о реорганизации и ликвидации товарищества, о назначении

ликвидационной комиссии (ликвидатора) и об утверждении промежуточного ликвидационного баланса или ликвидационного баланса относится к исключительной компетенции общего собрания членов товарищества.

В соответствии с подп. 5 и 6 п. 3 ст. 61 ГК РФ юридическое лицо ликвидируется по решению суда по иску учредителя (участника) юридического лица в случае невозможности достижения целей, ради которых оно создано, в том числе в случае, если осуществление деятельности юридического лица становится невозможным или существенно затрудняется, а также в иных случаях, предусмотренных законом.

В сравнении с ранее действовавшим Законом № 66-ФЗ комментируемый закон предусмотрел случай, при котором садоводческое или огородническое некоммерческое товарищество может быть ликвидировано по иску органа государственной власти или органа местного самоуправления по месту нахождения территории ведения садоводства или огородничества, в случае если обнаружилось, что количество членов такого товарищества менее семи. Аналогичное право предоставляется правообладателю садового или огородного участка.

Кроме того, для таких товариществ актуальным является вопрос об угрозе ликвидации по иску его члена в случае невозможности достижения целей создания товарищества — например, в связи с невозможностью приобретения земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо в связи с изъятием у всех членов товарищества земельных участков для государственных или муниципальных нужд (например, в связи со строительством автомобильной дороги или иного объекта государственного или муниципального значения).

В п. 29 постановления Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» указывается, что согласно подп. 5 п. 3 ст. 61 ГК РФ юридическое лицо может быть ликвидировано по иску учредителя (участника) юридического лица

в случае невозможности достижения целей, ради которых оно создано, в том числе если осуществление деятельности юридического лица становится невозможным или существенно затрудняется. Например, судом может быть удовлетворено такое требование, если иные учредители (участники) юридического лица уклоняются от участия в нем, делая невозможным принятие решений в связи с отсутствием кворума, в результате чего становится невозможным достижение целей, ради которых создано юридическое лицо, в том числе если осуществление деятельности юридического лица становится невозможным или существенно затрудняется, в частности ввиду длительной невозможности сформировать органы юридического лица. Равным образом удовлетворение названного требования возможно в случае длительного корпоративного конфликта, в ходе которого существенные злоупотребления допускались всеми участниками хозяйственного товарищества или общества, вследствие чего существенно затрудняется его деятельность. Ликвидация юридического лица в качестве способа разрешения корпоративного конфликта возможна только в том случае, когда все иные меры для разрешения корпоративного конфликта и устранения препятствий для продолжения деятельности юридического лица (исключение участника юридического лица, добровольный выход участника из состава участников юридического лица, избрание нового лица, осуществляющего полномочия единоличного исполнительного органа, и т. д.) исчерпаны или их применение невозможно.

Учитывая, что во многих случаях имеют место конфликты между отдельными членами садоводческих или огороднических товариществ, а также целых групп таких лиц, в конечном счете такая ситуация может привести к ликвидации товарищества. Это может происходить в связи с многократными срывами проведения общего собрания, конфликтами между правлением товарищества и группой садоводов и огородников, возникновения споров в отношении имущества общего пользования и т. д.

В соответствии со ст. 61 ГК РФ решением суда о ликвидации юридического лица на его учредителей (участников) или на орган,

уполномоченный на ликвидацию юридического лица его учредительным документом, могут быть возложены обязанности по осуществлению ликвидации юридического лица. Неисполнение решения суда является основанием для осуществления ликвидации юридического лица арбитражным управляющим за счет имущества юридического лица. При недостаточности у юридического лица средств на расходы, необходимые для его ликвидации, эти расходы возлагаются на учредителей (участников) юридического лица солидарно.

Однако здесь следует напомнить, что в соответствии с п. 3 ст. 12312 ГК РФ члены товарищества собственников недвижимости не отвечают по его обязательствам. Кроме того, необходимо иметь в виду, что лица, которые являлись учредителями садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, могут не являться его членами как в связи с выходом из товарищества, так и, например, в связи с продажей ранее принадлежащего им садового или огородного земельного участка.

В соответствии со ст. 62 ГК РФ учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, в течение трех рабочих дней после даты принятия данного решения обязаны сообщить в письменной форме об этом в уполномоченный государственный орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации, а также опубликовать сведения о принятии данного решения в порядке, установленном законом. Учредители (участники) юридического лица независимо от оснований, по которым принято решение о его ликвидации, в том числе в случае фактического прекращения деятельности юридического лица, обязаны совершить за счет имущества юридического лица действия по ликвидации юридического лица. При недостаточности имущества юридического лица учредители (участники) юридического лица обязаны совершить указанные действия солидарно за свой счет. Учредители (участники) юридического лица

или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, назначают ликвидационную комиссию (ликвидатора) и устанавливают порядок и сроки ликвидации в соответствии с законом. С момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия по управлению делами юридического лица. Ликвидационная комиссия от имени ликвидируемого юридического лица выступает в суде. Ликвидационная комиссия обязана действовать добросовестно и разумно в интересах ликвидируемого юридического лица, а также его кредиторов.

Прежде всего, ликвидационная комиссия должна обеспечить информирование всех заинтересованных лиц о ликвидации садоводческого или огороднического товарищества. В соответствии с Приказом ФНС России от 16 июня 2006 г. № САЭ-3-09/355@ «Об обеспечении публикации и издания сведений о государственной регистрации юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации» сведения о прекращении деятельности юридических лиц публикуются в журнале «Вестник государственной регистрации». К ним относятся сведения о:

- 1) начале процесса ликвидации юридических лиц;
- 2) государственной регистрации юридических лиц в связи с их ликвидацией;
- 3) прекращении деятельности юридических лиц в связи с реорганизацией;
- 4) прекращении деятельности юридических лиц по иным основаниям.

После опубликования соответствующих сведений о ликвидации садоводческого или огороднического товарищества его кредиторам дается срок не менее чем два месяца для предъявления своих требований. Кроме того, ликвидационная комиссия обязана принять меры для выявления кредиторов объединения и направить им соответствующие уведомления.

Во многих случаях выявление кредиторов садоводческого или огороднического товарищества может потребовать от ликвидационной комиссии существенных усилий. Так, в частности, если не все кредиторы товарищества отреагируют на опубликование информации о его ликвидации, ликвидационной комиссии будет необходимо:

1) проанализировать переписку претензионного характера, которая велась товариществом с гражданами и организациями;

2) выявить наличие вступивших в силу судебных актов, предусматривающих возложение определенных обязанностей на товарищество;

3) рассмотреть взаимоотношения товарищества с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами, урегулированные в договорах, которые были заключены товариществом до начала процесса ликвидации;

4) выявить наличие принятых в отношении товарищества актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, предписаний и прочих документов, которые порождают для такого товарищества определенные экономические последствия.

На практике возникают ситуации, когда объем имеющихся у садоводческого или огороднического товарищества денежных средств является недостаточным для удовлетворения требований кредиторов.

В соответствии с п. 4 ст. 63 ГК РФ, если имеющихся у ликвидируемого юридического лица (кроме учреждений) денежных средств недостаточно для удовлетворения требований кредиторов, ликвидационная комиссия осуществляет продажу имущества юридического лица, на которое в соответствии с законом допускается обращение взыскания, с торгов, за исключением объектов стоимостью не более ста тысяч рублей (согласно

утвержденному промежуточному ликвидационному балансу), для продажи которых проведение торгов не требуется. В случае недостаточности имущества ликвидируемого юридического лица для удовлетворения требований кредиторов или при наличии признаков банкротства юридического лица ликвидационная комиссия обязана обратиться в арбитражный суд с заявлением о банкротстве юридического лица, если такое юридическое лицо может быть признано несостоятельным (банкротом).

Здесь обратим внимание еще на одну особенность, предусмотренную комментируемой статьей. Речь идет о невозможности обращения взыскания и удовлетворения требований кредиторов за счет недвижимого имущества общего пользования. Оно должно следовать в соответствующей доле судьбе садовых или огородных земельных участков, расположенных в границах территории ведения садоводства и огородничества (ч. 2 комментируемой статьи). В связи с этим удовлетворение кредиторов садоводческого или огороднического товарищества может осуществляться только за счет движимого имущества, принадлежащего товариществу, недвижимого имущества, не являющегося имуществом общего пользования (нахождение такого имущества в собственности товарищества в принципе крайне сомнительно), а также за счет денежных средств, имеющихся на банковском счете товарищества.

Отметим также, что такое недвижимое имущество общего пользования переходит в общую долевую собственность именно собственников садовых или огородных земельных участков. Вместе с тем нетрудно представить ситуацию, когда в границах одной территории ведения садоводства и огородничества половина участков принадлежат гражданам на праве собственности, а другая половина — на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования. Представляется, что законодатель не в полной мере учел возможность существования такой ситуации, поскольку из концепции комментируемого закона явно не следует, что право общей долевой собственности на имущество общего пользования может возникнуть только у части

граждан, чьи участки расположены на территории садоводства и огородничества, ведь закон, наоборот, указывает на необходимость перехода общего имущества в собственность всех садоводов и огородников. Кроме того, нельзя исключить ситуации, когда на территории ведения садоводства и огородничества земельные участки, принадлежащие членам товарищества на правах, отличных от права собственности, являются ограниченными в обороте.

Так, п. 4 ст. 27 ЗК РФ предусматриваются случаи отнесения земельных участков к числу ограниченных в обороте. Например, апелляционным определением Верховного Суда Республики Башкортостан от 10 апреля 2014 г. по делу № 33-5079/2014⁹² был признан законным отказ органа местного самоуправления в предоставлении в собственность гражданину садового земельного участка, расположенного по адресу: г. Уфа Орджоникидзеvский район, Тимашевский поворот, СНТ «Свет», по причине того, что данный земельный участок находится в поясе зоны санитарной охраны объекта, используемого для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а соответственно, является ограниченным в обороте и не может предоставляться в частную собственность (подп. 14 п. 5 ст. 27 ЗК РФ). Аналогичным образом по тем же основаниям президиум Иркутского областного суда в постановлении от 16 января 2012 г. № 4г-1904/2011⁹³ отменил решение суда первой инстанции, которым был признан незаконным отказ органа местного самоуправления в предоставлении в собственность садового земельного участка, а также кассационное определение по данному делу по причине того, что суды первой и кассационной инстанций не учли, что земельный участок, расположенный в границах садоводческого некоммерческого товарищества, находится в поясе зоны санитарной охраны объекта, используемого для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Представляется, что в таком случае право собственности на долю общего имущества должно переходить к соответствующему публично-правовому образованию, которому принадлежат полномочия по распоряжению земельными участками,

находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Выплата средств кредиторам ликвидируемого садоводческого или огороднического товарищества производится ликвидационной комиссией в порядке очередности, установленной ГК РФ, и в соответствии с промежуточным ликвидационным балансом начиная со дня его утверждения.

В соответствии с п. 1 ст. 64 ГК РФ при ликвидации юридического лица после погашения текущих расходов, необходимых для осуществления ликвидации, требования его кредиторов удовлетворяются в следующей очередности:

— в первую очередь удовлетворяются требования граждан, перед которыми ликвидируемое юридическое лицо несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей, о компенсации сверх возмещения вреда, причиненного вследствие разрушения, повреждения объекта капитального строительства, нарушения требований безопасности при строительстве объекта капитального строительства, требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения;

— во вторую очередь производятся расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и по выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности;

— в третью очередь производятся расчеты по обязательным платежам в бюджет и во внебюджетные фонды;

— в четвертую очередь производятся расчеты с другими кредиторами.

Требования кредиторов о возмещении убытков в виде упущенной выгоды, о взыскании неустойки (штрафа, пени), в том числе за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по

уплате обязательных платежей, удовлетворяются после удовлетворения требований кредиторов первой, второй, третьей и четвертой очереди.

Согласно п. 2 ст. 64 ГК РФ требования кредиторов каждой очереди удовлетворяются после полного удовлетворения требований кредиторов предыдущей очереди, за исключением требований кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемого юридического лица. Требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемого юридического лица, удовлетворяются за счет средств, полученных от продажи предмета залога, преимущественно перед иными кредиторами, за исключением обязательств перед кредиторами первой и второй очереди, права требования по которым возникли до заключения соответствующего договора залога. Не удовлетворенные за счет средств, полученных от продажи предмета залога, требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемого юридического лица, удовлетворяются в составе требований кредиторов четвертой очереди.

Как предусмотрено п. 51 ст. 64 ГК РФ, считаются погашенными при ликвидации юридического лица:

1) требования кредиторов, не удовлетворенные по причине недостаточности имущества ликвидируемого юридического лица и не удовлетворенные за счет имущества лиц, несущих субсидиарную ответственность по таким требованиям, если ликвидируемое юридическое лицо в случаях, предусмотренных ст. 65 ГК РФ, не может быть признано несостоятельным (банкротом);

2) требования, не признанные ликвидационной комиссией, если кредиторы по таким требованиям не обращались с исками в суд;

3) требования, в удовлетворении которых решением суда кредиторам отказано.

Последним этапом ликвидации садоводческого или

огороднического товарищества является внесение соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц. После внесения такой записи ликвидация товарищества считается завершённой.

В соответствии с приказом ФНС России от 16 июня 2006 г. № САЭ-3-09/355@ «Об обеспечении публикации и издания сведений о государственной регистрации юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации» сведения о государственной регистрации юридических лиц в связи с их ликвидацией публикуются в журнале «Вестник государственной регистрации».

Глава 9.

Заключительные положения

Статья 29. О внесении изменения в Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации»

В абзаце десятом статьи 2 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-І «О занятости населения в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 20 апреля 1996 года № 36-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 18, ст. 565; Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 17, ст. 1915; 1998, № 30, ст. 3613; 1999, № 29, ст. 3696; 2002, № 30, ст. 3033; 2003, № 2, ст. 160; 2006, № 1, ст. 10; 2007, № 1, ст. 21; 2009, № 52, ст. 6443; 2012, № 53, ст. 7653; 2013, № 27, ст. 3477; 2016, № 11, ст. 1493) слово «дачных,» исключить.

➤ Комментируемая статья вносит изменения в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1031-І «О занятости населения в Российской Федерации».

Данный закон предусматривает, что занятость — это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход. Согласно ст. 2 указанного закона занятыми считаются граждане, являющиеся учредителями (участниками) организаций, за исключением учредителей (участников) некоммерческих организаций, организационно-правовая форма которых не предполагает права учредителей (участников) на получение дохода от деятельности этих организаций, включая членов товариществ собственников жилья, а также членов жилищных, жилищно-строительных, дачных, гаражных кооперативов и иных специализированных потребительских кооперативов, создаваемых в целях удовлетворения потребностей

граждан, которые не получают доход от их деятельности.

Таким образом, к числу занятых не относятся члены дачных кооперативов. Учитывая, что дачные потребительские кооперативы в соответствии с ч. 1–6 ст. 54 комментируемого закона должны привести свои уставы в соответствие с данным законом и стать садоводческими некоммерческими товариществами, вносимые в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1031-1 «О занятости населения в Российской Федерации» изменения выглядят вполне логичными.

Также отметим, что, исходя из положений ст. 2 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1031-1 «О занятости населения в Российской Федерации», члены садоводческих и огороднических товариществ также не будут являться занятыми гражданами.

Вместе с тем член садоводческого или огороднического товарищества может одновременно являться и председателем этого товарищества, деятельность которого рассматривается как трудовая функция. Так, в письме Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 ноября 2015 г. № 17-4/ООГ-1663 указывается, что ч. 1 ст. 7 Закона о страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования определено, что объектом обложения страховыми взносами для организаций признаются, в частности, выплаты и иные вознаграждения, начисляемые организациями в пользу физических лиц в рамках трудовых отношений. Исходя из положений ТК РФ, в случаях и порядке, которые установлены трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или уставом (положением) организации, трудовые отношения возникают, в частности, в результате избрания на должность. В соответствии со ст. 17 ТК РФ трудовые отношения в результате избрания на должность возникают, если избрание на должность предполагает выполнение работником определенной трудовой функции.

В связи с этим Минтрудом России сделан вывод, что, поскольку ст. 23 Закона № 66-ФЗ на председателя правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения возложено выполнение определенных функций на этой выборной должности, то его деятельность можно отнести к трудовой деятельности физического лица. При этом выплаты, начисленные председателю правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения за выполнение трудовых обязанностей, подлежат обложению страховыми взносами в общеустановленном порядке.

Статья 30. О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»

Внести в Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года № 3061-І) (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 21, ст. 699; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 32, ст. 1861; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 48, ст. 4561; 1999, № 16, ст. 1937; 2000, № 33, ст. 3348; 2001, № 7, ст. 610; 2003, № 43, ст. 4108; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 1, ст. 25; 2008, № 52, ст. 6236; 2009, № 30, ст. 3739; 2011, № 23, ст. 3270; № 29, ст. 4297; № 47, ст. 6608; 2013, № 19, ст. 2331; № 27, ст. 3477; 2014, № 26, ст. 3406; № 40, ст. 5322; 2015, № 27, ст. 3967; № 48, ст. 6724; 2016, № 52, ст. 7510) следующие изменения:

1) в пункте 8 части первой статьи 14 слова «садоводческие товарищества (кооперативы), внеочередное приобретение садовых домиков или материалов для их строительства» заменить словами «внеочередное приобретение садовых

земельных участков и огородных земельных участков»;

2) в пункте 2 части третьей статьи 15 слова «садоводческие товарищества (кооперативы)» заменить словами «внеочередное приобретение садовых земельных участков и огородных земельных участков».

Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» до внесения предусмотренных комментируемой статьей изменений указывал, что предусмотренные данным законом отдельные категории граждан обладают правом на внеочередное вступление в садоводческие товарищества (кооперативы). К указанным категориям граждан относятся:

1) граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы или с работами по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;

2) инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы из числа:

— граждан (в том числе временно направленных или командированных), принимавших участие в ликвидации последствий катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятых на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС;

— военнослужащих и военнообязанных, призванных на специальные сборы и привлеченных к выполнению работ, связанных с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы, независимо от места дислокации и выполнявшихся работ, а также лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, проходивших (проходящих) службу в зоне отчуждения;

— граждан, эвакуированных из зоны отчуждения и переселенных

из зоны отселения либо выехавших в добровольном порядке из указанных зон после принятия решения об эвакуации;

— граждан, отдавших костный мозг для спасения жизни людей, пострадавших вследствие чернобыльской катастрофы, независимо от времени, прошедшего с момента трансплантации костного мозга, и времени развития у них в связи с этим инвалидности.

Вместе с тем следует отметить, что само по себе право на внеочередное вступление в садоводческие товарищества (кооперативы) не предусматривало каких-либо реальных льгот для вышеперечисленных категорий граждан, в том числе в виде получения садового земельного участка. Кроме того, данная формулировка, указанная в Законе Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», по сути, даже не давала возможности включения граждан в рамках Закона № 66-ФЗ в отдельный список нуждающихся в получении садовых участков, поскольку согласно п. 2 ст. 13 Закона № 66-ФЗ в отдельный список включались только граждане, имеющие в соответствии с законодательством Российской Федерации или законодательством субъектов Российской Федерации преимущественное право на получение садовых участков, а не на внеочередное право на вступление в садоводческие товарищества.

Закон № 217-ФЗ существенным образом изменил данную неработающую льготу и предоставил соответствующим категориям граждан право на внеочередное приобретение садовых или огородных земельных участков. В соответствии с подп. 14 п. 2 ст. 396 ЗК РФ такое право дает возможность приобрести в аренду однократно без проведения торгов садовый или огородный земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, в том числе без создания садоводческого или огороднического товарищества. Размер арендной платы за такой земельный участок устанавливается в размере, равном земельному налогу за данный земельный участок

(подп. 3 п. 5 ст. 397 ЗК РФ). Порядок предоставления земельного участка устанавливается ст. 3914–3917 ЗК РФ.

Аналогичное право с учетом изменений, внесенных в ст. 15 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», предоставляется гражданам (в том числе временно направленным или командированным), принимавшим в 1988–1990 гг. участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятые в этот период на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС; военнослужащим и военнообязанным, призванным на специальные сборы и привлеченным в эти годы к выполнению работ, связанных с ликвидацией последствий чернобыльской катастрофы, независимо от места дислокации и выполнявшихся работ, а также лицам начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, проходившим в 1988–1990 гг. службу в зоне отчуждения.

Комментируемый закон также исключил из ст. 15 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» льготу в виде внеочередного приобретения садовых домиков или материалов для их строительства.

Корни такой формулировки, как «приобретение садовых домиков и материалов для их строительства», можно найти в нормативных актах советского периода. Так, например, постановлением Совета Министров РСФСР и Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов от 18 марта 1966 г. № 261 «О коллективном садоводстве рабочих и служащих в РСФСР»⁹⁴ предписывалось:

— Госстрою РСФСР обеспечить до 1 ноября 1966 г. разработку проектов садовых домиков летнего типа;

— Госплану РСФСР начиная с 1967 г. предусматривать в проектах планов развития народного хозяйства производство на предприятиях РСФСР сборных садовых домиков летнего типа для продажи их членам садоводческих товариществ;

— Министерству торговли РСФСР, Роспотребсоюзу, советам министров автономных республик, крайисполкомам и облисполкомам обеспечить продажу садоводческим товариществам и садоводам сборных садовых домиков и деталей к ним, стройматериалов, хозяйственного инвентаря и садового инструмента.

Фактически механизм реализации указанной льготы на практике полностью отсутствовал и на федеральном уровне вряд ли мог бы быть разработан, поскольку органы публичной власти не реализуют полномочия по продаже садовых домов или строительных материалов.

Статья 31. О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах»

Внести в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-І «О недрах» (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 года № 27-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 16, ст. 834; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 10, ст. 823; 1999, № 7, ст. 879; 2000, № 2, ст. 141; 2001, № 21, ст. 2061; № 33, ст. 3429; 2002, № 22, ст. 2026; 2003, № 23, ст. 2174; 2004, № 35, ст. 3607; 2006, № 44, ст. 4538; 2007, № 27, ст. 3213; № 49, ст. 6056; 2008, № 18, ст. 1941; № 29, ст. 3418, 3420; 2009, № 1, ст. 17; № 29, ст. 3601; 2010, № 31, ст. 4155; 2011, № 15, ст. 2018, 2025; № 30, ст. 4570; № 49, ст. 7042; № 50, ст. 7343, 7359; 2012, № 53, ст. 7648; 2013, № 30, ст. 4060; № 52, ст. 6961, 6973; 2014, № 26, ст. 3377; № 30, ст. 4262; 2015, № 1, ст. 11, 12; № 27, ст. 3996; № 29, ст. 4350; 2016, № 15, ст. 2006; № 27, ст. 4212) следующие изменения:

1) пункт 3 части первой статьи 2³ дополнить словами «, а также для целей хозяйственно-бытового водоснабжения садоводческих некоммерческих товариществ и (или) огороднических некоммерческих товариществ»;

2) пункт 6 статьи 10¹ дополнить абзацем следующего содержания:

«предоставлении права пользования участком недр местного значения для добычи подземных вод, используемых для целей хозяйственно-бытового водоснабжения садоводческих некоммерческих товариществ и (или) огороднических некоммерческих товариществ»;»;

3) часть первую статьи 18 после слов «и их добычи,» дополнить словами «для добычи подземных вод, используемых для целей хозяйственно-бытового водоснабжения садоводческих некоммерческих товариществ и (или) огороднических некоммерческих товариществ,»;

4) дополнить статьей 19² следующего содержания:

«Статья 19². Добыча подземных вод садоводческими некоммерческими товариществами и (или) огородническими некоммерческими товариществами

Садоводческое некоммерческое товарищество и (или) огородническое некоммерческое товарищество (далее для целей настоящей статьи — товарищество) имеют право осуществлять в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, добычу подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения товариществ.

Под использованием подземных вод для хозяйственно-бытового водоснабжения товариществ для целей настоящего Закона понимается их использование товариществами и

правообладателями садовых или огородных земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, для личных, бытовых и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд в целях ведения садоводства или огородничества и создания для этого благоприятных условий, а также обеспечения освоения земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд.

Добыча подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения товариществ осуществляется без проведения геологического изучения недр, проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, согласования и утверждения технических проектов и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, а также без представления доказательств того, что товарищества обладают или будут обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ. Добыча подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения товариществ должна осуществляться с соблюдением правил охраны подземных водных объектов, а также основных требований по рациональному использованию и охране недр.».

➤ На встрече Д. А. Медведева с представителями садоводческих, огороднических и дачных хозяйств в Курской области 22 августа 2016 г. председателем Правительства Российской Федерации было озвучено следующее: «Нам нужно обязательно контролировать, что происходит с нашей водой. Это действительно великая ценность. В нашей стране, хоть она и очень большая и воды у нас 20% мировых

запасов, от лицензирования отказываться нельзя. Но для всех пользователей, чьи скважины возникли до момента вступления в силу этого закона и которые уже в настоящий момент действуют, все эти лицензии продлить им в автоматическом режиме и бесплатно. Просто поставить на учет, сказать, есть скважина, эта скважина нам известна, она расположена в такой-то местности, обладает такими-то координатами, имеет такие-то глубины, и все, и ни копейки не брать. То есть, по сути, мы провели бы амнистию в этой сфере. Мне кажется, это было бы правильно. А кто заново обращается, новые товарищества, пусть они получают лицензию в установленном порядке. Я думаю, что это будет справедливо. И мы обязательно воплотим эту идею в жизнь»⁹⁵.

По результатам данной встречи было дано поручение (резолюция №ДМ-П11-5236 от 31 августа 2016 г.) Минприроды России, Минэкономразвития России обеспечить внесение в Правительство Российской Федерации проекта нормативного правового акта, направленного на упрощение для отдельных категорий граждан и юридических лиц процедуры лицензирования пользования подземными водами и уменьшение их материальных затрат при сборе требуемой документации, а также предусматривающего упрощенный и бесплатный порядок оформления подлежащих лицензированию действующих скважин, предназначенных для централизованного снабжения водой садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан⁹⁶.

Комментируемая статья вносит изменения в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» и направлена на реализацию вышеуказанного поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева. Она предусматривает упрощенный порядок оформления права на добычу подземных вод садоводческими или огородническими некоммерческими товариществами. Данное упрощение заключается в отсутствии необходимости проведения ряда процедур и предоставления определенного перечня документов, которые требуются для прочих недропользователей.

Вместе с тем добыча подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения товариществ должна осуществляться с соблюдением правил охранных подземных водных объектов, а также основных требований по рациональному использованию и охране недр.

В соответствии со ст. 23 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются:

1) соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;

2) обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

3) проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

4) проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;

6) достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

7) охрана месторождений полезных ископаемых от затопления,

обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

8) предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении отходов I–V классов опасности, сбросе сточных вод, размещении в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд;

9) соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

10) предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;

11) предотвращение размещения отходов производства и потребления на водосборных площадях подземных водных объектов и в местах залегания подземных вод, которые используются для целей питьевого водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения или резервирование которых осуществлено в качестве источников питьевого водоснабжения.

В случае нарушения требований данной статьи право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством.

По общему правилу согласно ст. 11 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

Вместе с тем согласно ст. 51 Закона № 217-ФЗ некоммерческие организации, созданные гражданами для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, вправе осуществлять добычу подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения указанных некоммерческих организаций до 1 января 2020 г. без получения лицензии на пользование недрами. Данная статья вступила в силу со дня официального опубликования Закона № 217-ФЗ, то есть с 30 июля 2017 г. (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>).

Отметим один важный момент, заключающийся в том, что ни комментируемая статья, ни ст. 51 Закона № 217-ФЗ не указывают на то, что соответствующие подземные воды садоводческие и огороднические товарищества могут добывать только в границах территории ведения садоводства и огородничества, из чего следует, что предусмотренный данными статьями Закона № 217-ФЗ упрощенный порядок недропользования может применяться и в случае обращения садоводческого или огороднического товарищества за получением лицензии на добычу подземных вод за пределами границ территории садоводства и огородничества — к примеру, в случае если на такой территории подземные воды отсутствуют.

[Статья 32. О внесении изменения в Закон Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»](#)

В пункте 4 статьи 5 Закона Российской Федерации от 15

января 1993 года № 4301-І «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 7, ст. 247; Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 32, ст. 3838; 2001, № 29, ст. 2953; 2005, № 30, ст. 3133; 2007, № 27, ст. 3213; 2011, № 50, ст. 7359; 2017, № 27, ст. 3949) слова «дачного хозяйства,» исключить.

➤ В соответствии с п. 4 ст. 5 Закона Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-І «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» указанные категории граждан наделяются правом на внеочередное предоставление в собственность бесплатно земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, огородничества в соответствии с предельными (максимальными и минимальными) размерами земельных участков, устанавливаемыми в соответствии с земельным законодательством, но не менее чем 0,20 га в границах городских населенных пунктов и 0,40 га в границах сельских населенных пунктов и на землях иных категорий.

Согласно ч. 7 ст. 54 комментируемого закона для целей применения в данном законе, других федеральных законах и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актах такие виды разрешенного использования земельных участков, как «садовый земельный участок», «для садоводства», «для ведения садоводства», «дачный земельный участок», «для ведения дачного хозяйства» и «для дачного строительства», содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости и (или) указанные в правоустанавливающих или иных документах, считаются равнозначными. Земельные участки, в отношении которых установлены такие виды разрешенного использования, являются садовыми земельными участками.

Учитывая установленную комментируемым законом тождественность садовых и дачных участков, сохранение для Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы права на приобретение в собственность бесплатно дачных участков не представлялось возможным.

Отметим, что Закон Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» использует не вполне традиционный подход, устанавливая предельные размеры земельных участков, которые предоставляются данной льготной категории граждан.

Так, до 1 марта 2015 г. в соответствии с п. 1 ст. 33 ЗК РФ предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения садоводства, огородничества, дачного строительства, устанавливались законами субъектов Российской Федерации. В настоящее время согласно п. 1 ст. 119 ЗК РФ предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами.

Согласно ч. 20 ст. 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» до утверждения в установленном ГрК РФ порядке правил землепользования и застройки для целей образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, применяются установленные до дня вступления в силу данного закона в соответствии со ст. 33 ЗК РФ предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков.

Таким образом, законодатель расставил приоритеты при

определении размеров земельных участков в целях их предоставления — предельные размеры, установленные градостроительным регламентом, а при его отсутствии — предельные размеры, ранее установленные в соответствии со ст. 33 ЗК РФ законами субъектов Российской Федерации. При этом такие законы должны были быть приняты до 1 марта 2015 г.

В связи с этим предусмотренные Законом Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» нормы не в полной мере согласуются с положениями ЗК РФ в части предельных размеров земельных участков, но тем не менее в силу прямого указания закона, имеющего общеобязательный характер, могут быть реализованы на практике.

В соответствии со ст. 3919 ЗК РФ предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, отдельным категориям граждан в собственность бесплатно осуществляется однократно.

Статья 33. О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации

Внести в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 32, ст. 3301; 2006, № 45, ст. 4627; 2011, № 50, ст. 7335; 2014, № 19, ст. 2304; 2015, № 21, ст. 2985; № 29, ст. 4394; 2016, № 27, ст. 4169; 2017, № 7, ст. 1031) следующие изменения:

1) в пункте 3 статьи 50:

а) в подпункте 1 слова «садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы,» исключить;

б) подпункт 4 дополнить словами «, садоводческие или огороднические некоммерческие товарищества»;

2) в пункте 1 статьи 123¹² слова «дачных домов, садоводческих, огороднических или дачных земельных участков» заменить словами «садовых домов, садовых или огородных земельных участков»;

3) в статье 123¹³:

а) в пункте 2 слова «, а также объекты общего пользования в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществах принадлежат членам соответствующего» заменить словами «принадлежит членам»;

б) дополнить пунктом 2¹ следующего содержания:

«2¹. Имущество общего пользования в садоводческом или огородническом некоммерческом товариществе принадлежит на праве общей долевой собственности лицам, являющимся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, если иное не предусмотрено законом.»;

в) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3. Доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме собственника помещения в этом доме, доля в праве общей собственности на имущество общего пользования, расположенное в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, собственника садового или огородного земельного участка следуют судьбе права собственности на указанные помещение или земельный участок.».

➤ Предусмотренные комментируемой статьей изменения, вносимые в часть первую ГК РФ, во многом носят технический характер. Вместе с тем, по сути, именно положения части первой ГК

РФ (в редакции Закона № 99-ФЗ, вступившего в силу с 1 сентября 2014 г.) и стали одной из главных причин реформирования законодательства об объединениях садоводов, огородников и дачников, поскольку со вступлением в силу Закона № 99-ФЗ в ГК РФ была закреплена новая система юридических лиц, что не могло не затронуть садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества.

Некоммерческое товарищество являлось самой распространенной из предусмотренных Законом № 66-ФЗ организационно-правовых форм юридических лиц⁹⁷, которая в то же время прямо не была охарактеризована в законодательстве⁹⁸.

На отсутствие единых системообразующих признаков, позволяющих однозначно выделить специфику некоммерческих товариществ, создаваемых садоводами, огородниками и дачниками в рамках правового регулирования, предложенного Законом № 66-ФЗ, указывалось и в Концепции развития гражданского законодательства. В частности, отмечалось, что выделение некоммерческих организаций в отдельные виды, которым соответствуют и особые организационно-правовые формы юридических лиц, нередко проведено искусственно, при отсутствии практически значимых признаков, характеризующих особенности их гражданско-правового положения, либо при отсутствии для этого реальной потребности. К таким примерам в Концепции были отнесены огороднические и дачные «некоммерческие товарищества», которые, по мнению авторов Концепции, не имели принципиальных формообразующих отличий от потребительских кооперативов.

Частично согласимся с авторами Концепции, поскольку данный довод подтверждается историей появления некоммерческих товариществ в Законе № 66-ФЗ.

Для обоснования такого утверждения обратимся к комментарию к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» под общей редакцией И.

А. Алтухова⁹⁹. В этом источнике указывается: «В книге дается полный текст Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ “О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан”, постатейный комментарий, составленный авторским коллективом, разработавшим проект данного Закона».

Таким образом, указанный комментарий позволяет изучить взгляд именно авторов данного закона, в том числе и на организационно-правовые формы, которые предусмотрены Законом № 66-ФЗ для садоводов, огородников и дачников, выявить истинные причины тех или иных правовых явлений, нашедших свое отражение в тексте этого закона.

Так, в рамках данного комментария, в комментарии к статье 4 Закона № 66-ФЗ, отмечается следующее: «Законодатель в соответствии с ГК РФ расширил перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций, которые могут добровольно и самостоятельно выбрать граждане при создании садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Кроме потребительского кооператива, могут создаваться некоммерческие товарищества и некоммерческие партнерства. При этом законодатель использовал положения статьи 6 ГК РФ, которая устанавливает возможность применения принципа аналогии закона. В случае некоммерческого товарищества использована аналогия со статьей 291 ГК РФ “Товарищество собственников жилья” и Федерального закона “О товариществах собственников жилья” от 15 июня 1996 года № 72-ФЗ».

Следовательно, законодатель при закреплении организационно-правовых форм объединений садоводов, огородников и дачников, в том числе такой организационно-правовой формы, как некоммерческое товарищество, применил гражданское законодательство, регулирующее сходные отношения, не пытаясь закрепить в специальном федеральном законе нормы, с помощью которых должна обнаруживаться единая организационная и внешняя связь, позволяющая однозначно выделить специфику этих некоммерческих организаций среди прочих юридических лиц.

Такой факт, безусловно, оказал свое отрицательное влияние на качество нормативно-правового регулирования в данной сфере, что еще более усугубилось с принятием Закона № 99-ФЗ.

Обратившись к подп. 4 п. 3 ст. 50 ГК РФ в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Закона № 217-ФЗ, мы увидим, что одной из новых организационно-правовых форм некоммерческих организаций стало товарищество собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья. При этом до вступления в силу Закона № 217-ФЗ указание на товарищества садоводов и огородников в ст. 50 ГК РФ отсутствовало. В свою очередь, ч. 7 ст. 3 Закона № 99-ФЗ указывала, что учредительные документы, а также наименования юридических лиц, созданных до дня вступления в силу указанного закона, подлежат приведению в соответствие с нормами гл. 4 ГК РФ (в редакции данного закона) при первом изменении учредительных документов таких юридических лиц.

Таким образом, все без исключения юридические лица, в том числе и садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества, должны были в результате приведения своих учредительных документов и наименований в соответствие с ГК РФ стать организациями, прямо поименованными в нем. До этого момента следовало руководствоваться п. 6 ч. 8 ст. 3 Закона № 99-ФЗ, согласно которому к созданным до дня вступления в силу данного федерального закона садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим товариществам применяются нормы о товариществах собственников недвижимости.

Однако при детальном прочтении вышеуказанных положений ГК РФ до внесения в них предусмотренных Законом № 217-ФЗ изменений возникали вопросы, на которые, к сожалению, ранее законодательство не давало четких ответов.

Прежде всего, необходимо отметить, что ранее, упустив из вида товарищества садоводов и огородников, законодатель тем не менее в подп. 4 п. 3 ст. 50 ГК РФ использовал формулировку «...к которым относятся в том числе...», с лингвистической точки зрения

указывающую на то, что к товариществам собственников недвижимости могут относиться и иные некоммерческие организации, помимо товариществ собственников жилья. Такое же мнение, в частности, высказывалось А. Б. Целовальниковым, которым отмечалось, что данное построение фразы наводит на мысль о том, что законодатель к товариществам собственников недвижимости собирает либо готов отнести и иные организации в данной сфере¹⁰⁰.

Этот вывод подтверждался и тем, что в нормах самого ГК РФ, посвященных имуществу товарищества собственников недвижимости, и до вступления в силу Закона № 217-ФЗ содержались положения непосредственно о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществах. Так, ст. 12313 ГК РФ (до внесения изменений, предусмотренных ст. 33 Закона № 217-ФЗ) предусматривалось, что объекты общего пользования в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществах принадлежат членам соответствующего товарищества собственников недвижимости на праве общей долевой собственности, если иное не предусмотрено законом. Доля в праве общей собственности на объекты общего пользования в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом товариществе собственника земельного участка — члена такого некоммерческого товарищества следуют судьбе права собственности на земельный участок.

В связи с этим возникал справедливый вопрос: а действительно ли законодатель с 1 сентября 2014 г. ограничил перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций в п. 3 ст. 50 ГК РФ? Или фраза «...к которым относятся в том числе...» в совокупности с положениями ст. 12313 ГК РФ указывала на то, что садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество также является организационно-правовой формой некоммерческой организации, хоть и прямо не упомянутой в общих положениях п. 3 ст. 50 ГК РФ, но указанной в специальных нормах о товариществах собственников недвижимости?

Возникал и еще один вопрос, остававшийся до вступления в силу комментируемого закона без ответа. Чем же являлось до 1 января 2019 г. садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество в контексте п. 3 ст. 50 ГК РФ, если оно было прямо поименовано в ст. 12313 ГК РФ? Организационно-правовой формой? Видом или типом юридического лица (п. 4 ст. 49 ГК РФ)?

Так, например, в соответствии с ч. 1 ст. 135 ЖК РФ товарищество собственников жилья являлось и является именно видом товарищества собственников недвижимости.

Отдельные авторы считали садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество также видом товарищества собственников недвижимости. В частности, высказывалось мнение, что применительно к товариществам собственников недвижимости речь идет об обобщающем термине в отношении объединившихся собственников различных видов недвижимого имущества. Причем по существу речь идет о своего рода общей части, устанавливающей общие принципы правового регулирования их деятельности, а в отношении каждого из таких объединений действует специальное законодательство, например, в отношении жилых помещений, жилья (раздел VI Жилищного кодекса РФ), в отношении садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих товариществ, деятельность которых урегулирована Федеральным законом от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»¹⁰¹.

Было и другое утверждение, указывающее на то, что, исходя из новых положений ГК РФ, товарищества собственников недвижимости, по сути, объединили в один вид юридического лица товарищества собственников жилья и садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан¹⁰².

Следует констатировать, что законодатель, формулируя в Законе № 99-ФЗ нормы о юридических лицах, создаваемых для

совместного владения, пользования и распоряжения определенным имуществом, сделал это не совсем удачно.

Во-первых, декларируя закрытый перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций, в подп. 4 п. 3 ст. 50 ГК РФ использовал формулировку, указывающую на его «незакрытость».

Во-вторых, переводя садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества в число некоммерческих организаций, которые в соответствии с переходными положениями Закона № 99-ФЗ должны привести свои учредительные документы и наименования в соответствии с новыми нормами ГК РФ, оставил их параллельно и в нормах ГК РФ постоянного действия. В связи с этим заметно осложнилось понимание того, будут ли применяться специальные нормы о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществах, предусмотренные ст. 12313 ГК РФ, к таким товариществам после того, как они перестанут быть таковыми и «превратятся» в товарищества собственников недвижимости.

В-третьих, в ст. 12312 ГК РФ с названием «Имущество товарищества собственников недвижимости», по сути, речь велась не о том, что указано в наименовании данной статьи, поскольку говорится об имуществе членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществ, а не об имуществе самого юридического лица.

С учетом изложенного, безусловно, после принятия Закона № 99-ФЗ сложилось мнение, что реформа ГК РФ каким-либо образом не облегчила жизнь некоммерческих товариществ садоводов, огородников и дачников. Скорее во многих случаях ситуация стала более запутанной, поскольку, стремясь привести свои учредительные документы в соответствии с ГК РФ, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества сталкивались с вопросами, на которые не находили четких ответов в обновленном законодательстве.

Так, например, О. В. Кириченко, Е. В. Накушновой, Л. П. Кириченко ранее предлагалось в подп. 4 п. 3 ст. 50 ГК указать, что одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций является товарищество собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества¹⁰³, что, в принципе, и было сделано комментируемым законом. Однако в литературе даже без внесения этих изменений встречалось утверждение о том, что к товариществам собственников недвижимости отнесены признававшиеся ранее самостоятельными организационно-правовыми формами товарищества собственников жилья дачные, садоводческие, огороднические товарищества¹⁰⁴.

Мы видим, что комментируемый закон установил, что садоводческие и огороднические товарищества являются видом товарищества собственников недвижимости, а также предусмотрел ряд особенностей, связанных с судьбой их общего имущества, чем разрешил ранее возникшие вопросы.

Интересными были и в целом отдельные мнения специалистов по вопросу о появлении такой организационно-правовой формы, как товарищество собственников недвижимости. В частности, в Государственную Думу ФС РФ был внесен законопроект № 711634-6, предусматривающий признание товарищества собственников жилья самостоятельной организационно-правовой формой некоммерческих юридических лиц. По мнению его разработчиков, включение товариществ собственников жилья в состав организационно-правовой формы товариществ собственников недвижимости, кроме неудобств, никаких содержательных улучшений регулирования создания и деятельности объединений собственников помещений в многоквартирном доме не несет. Авторы законопроекта также отмечали, что сформулированные в ГК нормы входят в противоречие с положениями ЖК РФ и других специальных актов, что способно вызвать неоднозначную правоприменительную практику, порождает много вопросов и приводит к правовому вакууму из-за неурегулированности

отдельных отношений с участием товариществ собственников недвижимости¹⁰⁵. Существование данных проблем для товариществ собственников жилья, а также в целом проблем, возникших в связи с появлением товариществ собственников недвижимости, подробно освещались в литературе¹⁰⁶.

Статья 34. О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах»

Внести в Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года № 40-ФЗ) (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 3, ст. 168; 2000, № 2, ст. 161; № 19, ст. 2023; 2002, № 30, ст. 3033; 2004, № 25, ст. 2480; № 35, ст. 3607; 2005, № 1, ст. 25; № 19, ст. 1748; 2009, № 26, ст. 3133; № 29, ст. 3623; № 30, ст. 3739; № 52, ст. 6403; 2010, № 19, ст. 2287; № 27, ст. 3433; № 30, ст. 3991; № 31, ст. 4206; № 50, ст. 6609; 2011, № 47, ст. 6608; 2013, № 27, ст. 3477; № 48, ст. 6165; 2015, № 27, ст. 3967; № 48, ст. 6724; 2016, № 22, ст. 3097; № 27, ст. 4189) следующие изменения:

1) в подпункте 7 пункта 1 статьи 14 слова «садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан» заменить словами «первоочередное право на приобретение садовых земельных участков или огородных земельных участков»;

2) в подпункте 9 пункта 1 статьи 15 слова «садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан» заменить словами «первоочередное право на приобретение садовых земельных участков или огородных земельных участков»;

3) в статье 16:

а) в подпункте 7 пункта 1 слова «садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения

граждан» заменить словами «первоочередное право на приобретение садовых земельных участков или огородных земельных участков»;

б) в подпункте 3 пункта 2 слова «преимущество при приеме в садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан» заменить словами «первоочередное право на приобретение садовых земельных участков или огородных земельных участков»;

в) в подпункте 2 пункта 3 слова «преимущество при приеме в садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан» заменить словами «первоочередное право на приобретение садовых земельных участков или огородных земельных участков»;

4) в подпункте 3 статьи 17 слова «садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан» заменить словами «первоочередное право на приобретение садовых земельных участков или огородных земельных участков»;

5) в подпункте 5 пункта 1 статьи 18 слова «садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан» заменить словами «первоочередное право на приобретение садовых земельных участков или огородных земельных участков»;

6) подпункт 3 пункта 1 статьи 19 изложить в следующей редакции:

«3) первоочередное право на приобретение садовых земельных участков или огородных земельных участков;»;

7) в подпункте 3 пункта 1 статьи 21 слова «садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан» заменить словами «первоочередное право на приобретение садовых земельных участков или огородных

земельных участков».

➤ Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» гарантировал преимущество при вступлении в садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан: инвалидам войны; участникам Великой Отечественной войны; ветеранам боевых действий; военнослужащим, проходившим военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев, военнослужащим, награжденным орденами или медалями СССР за службу в указанный период; лицам, награжденным знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; лицам, работавшим в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог; нетрудоспособным членам семьи погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, состоявшим на их иждивении и получающим пенсию по случаю потери кормильца (имеющим право на ее получение).

Следует отметить, что до дня вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» нормы Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»

предусматривали право вышеуказанных категорий граждан на бесплатное получение земельных участков, в частности, для ведения садово-огородного хозяйства.

В частности, ВС РФ в определении от 5 декабря 2012 г. № 89-АПГ12-3 в связи с рассмотрением спора по иску гражданина, относящегося к льготной категории граждан, предусмотренной Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», сделал вывод о том, что ЗК РФ не предусматривает бесплатного предоставления земельных участков ветеранам боевых действий.

Само по себе преимущество при вступлении в садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан не обеспечивало каких-либо реальных льгот для вышеперечисленных категорий граждан, в том числе в виде получения садового земельного участка. Кроме того, данная формулировка, указанная в Федеральном законе от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», по сути, даже не давала возможности в рамках Закона № 66-ФЗ включать граждан в отдельный список нуждающихся в получении садовых участков, поскольку согласно п. 2 ст. 13 Закона № 66-ФЗ в отдельный список включались только граждане, имеющие в соответствии с законодательством Российской Федерации или законодательством субъектов Российской Федерации преимущественное право на получение садовых участков, а не преимущество при вступлении в садоводческие товарищества.

Закон № 217-ФЗ существенным образом изменил данную неработающую льготу и предоставил указанным льготным категориям граждан право на внеочередное приобретение садовых или огородных земельных участков. В соответствии с подп. 14 п. 2 ст. 396 ЗК РФ такое право дает возможность приобрести в аренду однократно без проведения торгов садовый или огородный земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, в том числе без создания садоводческого или огороднического товарищества. Размер арендной платы за такой земельный участок устанавливается в размере, равном земельному налогу за данный земельный участок

(подп. 3 п. 5 ст. 397 ЗК РФ). Порядок предоставления земельного участка устанавливается ст. 3914 – 3917 ЗК РФ.

Статья 35. О внесении изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»

Подпункт «г» пункта 2 статьи 15 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 12, ст. 1024; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 1, ст. 25; 2006, № 50, ст. 5279; 2008, № 49, ст. 5748; 2011, № 30, ст. 4590; № 49, ст. 7043; 2013, № 52, ст. 6971) изложить в следующей редакции:

«г) предоставление на территориях национальных парков земельных участков для ведения садоводства и огородничества, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства;».

В соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» особо охраняемые природные территории — это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий различаются следующие категории указанных территорий:

а) государственные природные заповедники, в том числе

биосферные заповедники;

б) национальные парки;

в) природные парки;

г) государственные природные заказники;

д) памятники природы;

е) дендрологические парки и ботанические сады.

Согласно ст. 12 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. В границах национальных парков выделяются зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается осуществление любой не предусмотренной данным законом деятельности, и зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность в целях сохранения объектов природного и культурного наследия и их использования в рекреационных целях.

Среди запретов, установленных Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» применительно к территориям национальных парков выделим запрет на предоставление земельных участков для ведения садоводства и огородничества, а также индивидуального гаражного и жилищного строительства. Стоит отметить, что и в целом данный закон не предусматривает возможность нахождения садовых и огородных земельных участков в границах особо охраняемых природных территорий. Однако это не свидетельствует о том, что такие явления отсутствуют на практике.

Одним из самых известных случаев нахождения коллективного садоводства в границах особо охраняемой природной территории является садоводческое некоммерческое партнерство «Речник», расположенное в границах природного парка «Москворецкий» г.

Москвы. Такое «особенное» местоположение территории данного некоммерческого партнерства привело к многолетнему спору вокруг земельных участков и объектов недвижимости¹⁰⁷.

Отметим, что в настоящее время в проекте федерального закона № 826412-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Правительством Российской Федерации предпринята попытка частичного изменения правового регулирования земельных отношений в вопросах предоставления земельных участков, в том числе предназначенных для садоводства и огородничества, в границах национальных парков¹⁰⁸.

Статья 36. О внесении изменения в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»

В части шестнадцатой статьи 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 48, ст. 4563; 2005, № 1, ст. 25; 2008, № 30, ст. 3616; 2012, № 30, ст. 4175; 2014, № 49, ст. 6928; 2015, № 27, ст. 3967; № 48, ст. 6724; 2016, № 1, ст. 19) слова «и дачного» исключить.

➤ Статья 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусматривает, что инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного хозяйства и садоводства.

Учитывая, что ранее существующие дачные земельные участки согласно ч. 7 ст. 54 Закона № 217-ФЗ признаны садовыми земельными участками, внесенные в Федеральный закон от 24

ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» изменения носят технический характер.

В соответствии с подп. 14 п. 2 ст. 396 ЗК РФ вышеуказанное право дает возможность приобрести в аренду однократно без проведения торгов садовый земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, в том числе без создания садоводческого или огороднического товарищества. Размер арендной платы за такой земельный участок устанавливается в размере, равном земельному налогу за данный земельный участок (подп. 3 п. 5 ст. 397 ЗК РФ). Порядок предоставления земельного участка устанавливается ст. 3914–3917 ЗК РФ.

Однако применительно к инвалидам и семьям, имеющим в своем составе детей-инвалидов, отметим один важный аспект, заключающийся в том, что нормы о предоставлении земельных участков таким гражданам содержатся в статье 17, которая, исходя из своего наименования, посвящена вопросу обеспечения инвалидов жильем. В результате такого содержания данной статьи, вобравшей в себя и нормы, касающиеся предоставления инвалидам земельных участков, сложилась определенная судебная практика по вопросам о порядке предоставления земельных участков инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов.

В связи с этим на практике сложилась ситуация, когда предоставление земельных участков инвалидам ставится в зависимость от признания их нуждающимися в жилых помещениях (определения ВС РФ от 4 марта 2014 г. № 91-КГ13-9, от 18 марта 2014 г. № 89-КГ13-10, от 21 января 2015 г. № 53-КГ14-22). Аналогичную позицию занимает и Конституционный Суд Российской Федерации (определение от 23 апреля 2015 г. № 772-О).

В целях разрешения сложившейся ситуации в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 72306-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” в части уточнения отдельных социальных гарантий, предоставляемых инвалидам». В пояснительной записке к

законопроекту отмечается, что согласно Конституции Российской Федерации право на землю (ст. 36) и право на жилище (ст. 40) являются различными правами, гарантированными гражданам Российской Федерации, в связи с чем в целях обеспечения инвалидов земельными участками предлагается изложить соответствующие нормы в качестве самостоятельной ст. 171 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», не связанной с обеспечением инвалидов жилой площадью, чтобы инвалиды обладали полноценными механизмами реализации своих прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации¹⁰⁹.

Статья 37. О внесении изменений в Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации»

Внести в Федеральный закон от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 50, ст. 4870; 1999, № 8, ст. 973; 2003, № 24, ст. 2248; 2006, № 45, ст. 4635; 2015, № 48, ст. 6724) следующие изменения:

1) в статье 4:

а) в пункте 2 слова «садоводческие, огороднические» заменить словом «растениеводческие»;

б) в пункте 7 слова «Садоводческие, огороднические» заменить словом «Растениеводческие»;

в) в пункте 13 слова «садоводческими, огородническими» заменить словом «растениеводческими»;

2) в абзаце первом пункта 2 статьи 13 слова «садоводством, огородничеством» заменить словом «растениеводством».

➤ Реформа гражданского законодательства, основные положения

которой нашли свое отражение в Законе № 99-ФЗ, из всех организационно-правовых форм коллективов садоводов, огородников и дачников затронул меньше всего потребительские кооперативы, поскольку с 1 сентября 2014 г. ГК РФ (до внесения изменений Законом № 217-ФЗ) напрямую указал на возможность создания потребительских кооперативов, к которым относятся в том числе жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы.

Однако следует подчеркнуть ряд проблем, связанных с определением места садоводческих, огороднических и дачных потребительских кооперативов в системе кооперации Российской Федерации, которые не только не были решены законодателем в рамках реформы положений ГК о юридических лицах, но и еще более осложнены с принятием Закона № 99-ФЗ.

Как видно из подп. 1 п. 3 ст. 50 ГК РФ в редакции Закона № 99-ФЗ, законодатель определил, что садоводческие, огороднические и сельскохозяйственные потребительские кооперативы являются различными видами (или типами) потребительских кооперативов.

Такой подход прямо опровергался п. 7 ст. 4 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее — Закон № 193-ФЗ), в соответствии с которым садоводческие и огороднические кооперативы относились к числу сельскохозяйственных потребительских кооперативов (являются их видом) и образовывались для оказания комплекса услуг по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства.

Также не было принято во внимание, что п. 4 ст. 49 ГК РФ закрепил, что особенности гражданско-правового положения различных некоммерческих организаций могут регулироваться иными федеральными законами. В результате Закон № 99-ФЗ поставил неразрешимый вопрос о том, каким именно федеральным законом следует руководствоваться для выявления таких

особенностей применительно к садоводческим и огородническим потребительским кооперативам, ведь таких федеральных законов было два: Закон № 66-ФЗ и Закон № 193-ФЗ.

Какой же из этих законов являлся «более особенным» с позиции ГК РФ? К сожалению, ни в ГК РФ, ни в двух перечисленных законах четкого ответа на этот вопрос не было.

В соответствии с п. 1 ст. 4 Закона № 193-ФЗ сельскохозяйственный кооператив — это организация, созданная сельскохозяйственными товаропроизводителями и (или) ведущими личные подсобные хозяйства гражданами на основе добровольного членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, основанной на объединении их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения материальных и иных потребностей членов кооператива.

Таким образом, Законом № 193-ФЗ четко определен круг субъектов гражданских правоотношений, которые могут создавать сельскохозяйственные потребительские кооперативы — это сельскохозяйственные товаропроизводители и граждане, ведущие личное подсобное хозяйство. При этом п. 2 ст. 13 Закона № 193-ФЗ (в редакции, действующей до 1 января 2019 г.) напрямую указывал, что граждане, занимающиеся садоводством и огородничеством, могут являться членами сельскохозяйственных кооперативов. Из этого можно было сделать вывод, что такое членство возможно только в случае, если эти граждане являются сельскохозяйственными товаропроизводителями.

Закон № 193-ФЗ определяет сельскохозяйственного товаропроизводителя как физическое или юридическое лицо, осуществляющее производство сельскохозяйственной продукции, которая составляет в стоимостном выражении более 50 процентов общего объема производимой продукции, в том числе рыболовецкая артель (колхоз), производство сельскохозяйственной продукции, в том числе рыбной продукции, и уловы водных биологических ресурсов в которой составляют в стоимостном выражении более 70 процентов общего объема производимой

продукции.

Следует напомнить, что в соответствии со ст. 1 Закона № 66-ФЗ садовый земельный участок — это земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений). В свою очередь, огородный земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля (с правом или без права возведения некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешенного использования земельного участка, определенного при зонировании территории).

Таким образом, с позиции Закона № 66-ФЗ понятие «занятие садоводством» для гражданина могло заключаться только в отдыхе на садовом земельном участке или проживании в жилом строении, в том числе в качестве постоянного места жительства¹¹⁰. Кроме того, выращенная на садовых или огородных земельных участках сельскохозяйственная продукция преимущественно использовалась для собственных нужд самих правообладателей земельных участков, а не для дальнейшей ее переработки и сбыта, что, в принципе, и дало название комментируемому закону. В частности, в литературе отмечается, что садовые и огородные земельные участки предназначены для производства сельскохозяйственной продукции в целях личного потребления¹¹¹.

Обратим внимание и на коренную разницу в целях создания садоводческих и огороднических потребительских кооперативов, предусмотренных ранее действовавшим Законом № 66-ФЗ и Законом № 193-ФЗ (в редакции, действующей до 1 января 2019 г.).

Для этого примем в качестве главного принципа тот факт, что

согласно ст. 1 Закона № 66-ФЗ садоводческий или огороднический потребительский кооператив создавался для содействия его членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Конкретизируя данные цели, в п. 1 ст. 4 Закона № 66-ФЗ законодатель указывал на то, что такие кооперативы создаются гражданами в целях реализации своих прав на получение садовых и огородных земельных участков, владение, пользование и распоряжение данными земельными участками, а также в целях удовлетворения потребностей, связанных с реализацией таких прав. Следовательно, садоводческий или огороднический потребительский кооператив в значении Закона № 66-ФЗ определялся как самостоятельный субъект гражданских правоотношений, который был призван осуществлять деятельность, в результате которой будут достигнуты цели, преследуемые его членами при ведении садоводства, огородничества или дачного хозяйства. Таким образом, эта деятельность направлена прежде всего на обслуживание общих интересов членов кооператива.

Обратившись же к целям создания садоводческих и огороднических потребительских кооперативов, предусмотренным Законом № 193-ФЗ, можно было увидеть, что в рамках данного закона такие кооперативы создаются с целью осуществления совершенно самостоятельного вида деятельности — оказание комплекса услуг по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства.

Согласно п. 13 ст. 4 Закона № 193-ФЗ для членов садоводческих и огороднических кооперативов может осуществляться не менее 50 процентов объема работ (услуг), выполняемых такими кооперативами, из чего следует вывод, что оставшийся «объем деятельности» может осуществляться «вовне» для собственных целей юридического лица по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства.

Комментируемый закон снял указанные противоречия, исключив садоводческие и огороднические кооперативы из числа

сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Согласно ч. 4 ст. 54 Закона № 217-ФЗ созданные до дня вступления в силу данного закона садоводческие или огороднические кооперативы должны быть преобразованы в товарищества собственников недвижимости или должны привести свои уставы в соответствие с законодательством Российской Федерации о сельскохозяйственной кооперации при первом их изменении в случае принятия их членами решения об осуществлении деятельности по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства или иной деятельности, не связанной с ведением садоводства и огородничества на садовых или огородных земельных участках.

В то же время отметим, что специалистами указывалось на необходимость определять правовое положение садоводческих и огороднических объединений граждан либо федеральным законом о сельскохозяйственных кооперативах (в виде специальных норм) либо отдельным федеральным законом о садоводческих и огороднических кооперативах¹¹².

В получившемся варианте мы видим, что законодатель предложил самим садоводческим и огородническим кооперативам определиться с целями своего создания и дальнейшей деятельности и, соответственно, самим принять решение, в рамках какого именно правового регулирования существовать в дальнейшем.

Статья 38. О внесении изменения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»

В пункте 3 статьи 1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 145; 1998, № 48, ст. 5849; 2006, № 3, ст. 282; 2007, № 49, ст. 6039; 2010, № 19, ст. 2291; 2012, № 30, ст. 4172; 2015, № 48, ст. 6707; 2016, № 5, ст. 559; № 27, ст. 4169) слова «жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан» заменить словами «недвижимости, в том числе

товарищества собственников жилья, садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества».

Вносимые в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» изменения носят технический характер, поскольку предусматривают ранее установленный в данном законе принцип, что его положения не распространяются на товарищества собственников недвижимости, в том числе садоводческие и огороднические товарищества. Ранее аналогичным образом данный закон не распространял свое действие на садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан.

Несмотря на технический характер вносимых изменений, отметим, что Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» интересен тем, что именно его положения стали основой появления в Законе № 66-ФЗ такой формы как некоммерческое партнерство.

В частности, в комментарии к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» под общей редакцией И. А. Алтухова, где высказаны мнения авторского коллектива, подготовившего сам Закон № 66-ФЗ, указано: «Партнерство как форма некоммерческого объединения садоводов, огородников или дачников соответствует перечню форм некоммерческих организаций, содержащихся в статье 8 Федерального закона “О некоммерческих организациях», от 12 января 1996 года № 7-ФЗ»¹¹³.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что, за исключением общего названия «некоммерческое партнерство» и отнесения таких организаций к числу некоммерческих, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие партнерства являются совершенно самостоятельными единицами в системе деления юридических лиц по отношению к некоммерческим партнерствам, предусмотренным Законом о некоммерческих организациях, ведь

законодатель для целей определения организационно-правовых форм объединений садоводов, огородников и дачников действительно позаимствовал только название.

Следует согласиться с М. И. Палладиной, которая отмечает, что правовая модель «некоммерческое партнерство» позаимствована из Федерального закона «О некоммерческих организациях», и подвергает сомнению основания такого заимствования, поскольку из перечня целей деятельности некоммерческих партнерств следует, что они не являются производственно-хозяйственными формированиями, первичными ячейками народного хозяйства¹¹⁴.

Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие партнерства с принятием Закона № 99-ФЗ и до 1 января 2019 г. также оказались в ситуации правовой неопределенности.

Согласно п. 1 ст. 1238 ГК РФ ассоциацией (союзом), к которым относятся некоммерческие партнерства, признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях 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.

На первый взгляд, существование садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих партнерств не ставилось ГК РФ после 1 сентября 2014 г. ни под малейшее сомнение. Так, партнерство может являться добровольным объединением граждан для представления и защиты общих интересов, а также для любых иных некоммерческих целей. То есть все необходимые составляющие у садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства, предусмотренного Законом № 66-ФЗ, для того, чтобы соответствовать ГК РФ, имелись.

Однако первые вопросы о месте садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих партнерств в новой системе

некоммерческих организаций возникали уже при изучении общих положений ГК РФ об организационно-правовых формах таких организаций.

Так, в соответствии с подп. 3 п. 3 ст. 50 ГК РФ некоммерческие партнерства относятся к ассоциациям (союзам) наряду с саморегулируемыми организациями, объединениями работодателей, объединениями профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленными и нотариальными палатами.

Безусловно, появление некоммерческих партнерств садоводов, огородников и дачников в такой «компании» объединений, создаваемых для представления и защиты чисто профессиональных и иногда коммерческих интересов, выглядит довольно странно и законодательно не вполне логично. Очевидно, что юридическая природа вышеперечисленных некоммерческих организаций не в полной мере соответствует целям и идеям создания и деятельности объединений садоводов, огородников и дачников.

Далее обратим внимание на абзац второй п. 1 ст. 1238 ГК РФ, согласно которому в организационно-правовой форме ассоциации (союза) создаются, в частности, объединения лиц, имеющие целями координацию их предпринимательской деятельности, представление и защиту общих имущественных интересов, профессиональные объединения граждан, не имеющие целью защиту трудовых прав и интересов своих членов, профессиональные объединения граждан, не связанные с их участием в трудовых отношениях (объединения нотариусов, оценщиков, лиц творческих профессий и другие), саморегулируемые организации и их объединения.

Таким образом, ГК РФ однозначно указывает, что именно ассоциация (союз) является организационно-правовой формой юридического лица, а некоммерческое партнерство во взгляде подп. 3 п. 3 ст. 50 ГК РФ, скорее всего, после 1 сентября 2014 г. являлось видом или типом ассоциации (союза).

Следует предположить, что некоммерческое партнерство являлось именно видом ассоциации (союза), поскольку в соответствии с п. 5 ст. 1238 ГК РФ особенности правового положения ассоциаций (союзов) отдельных видов могут быть установлены законами.

В связи с этим после вступления в силу Закона № 99-ФЗ возникал справедливый вопрос: а вправе ли садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое партнерство называться в Законе № 66-ФЗ именно организационно-правовой формой юридического лица, если в ГК РФ некоммерческое партнерство является только видом ассоциации (союза)?

Как видится, ответ крылся в п. 5 ч. 8 ст. 3 Закона № 99-ФЗ, в соответствии с которым со дня вступления в силу данного закона к созданным до указанной даты некоммерческим партнерствам применяются нормы ГК РФ об ассоциациях (союзах).

В связи с этим можно сделать вывод, что ГК РФ однозначно указывал на то, что некоммерческие партнерства, в том числе ранее созданные гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, лишаются статуса самостоятельной организационно-правовой формы и могут считаться, в том числе и в Законе № 66-ФЗ, только видом ассоциации (союза), а их учредительные документы должны быть приведены в соответствие с нормами ГК РФ об ассоциациях (союзах) (ч. 7 ст. 3 Закона № 99-ФЗ).

Комментируемый закон устранил ранее возникшую с 1 сентября 2014 г. правовую неопределенность в месте садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в системе юридических лиц, предусмотренной ГК РФ, исключив возможность создания некоммерческих партнерств садоводов и огородников.

В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 54 Закона № 217-ФЗ к ранее созданным садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим партнерствам применяются правила данного

закона, установленные для товариществ садоводов и огородников.

Однако ранее, к примеру, Свит Ю. П. отмечала, что положения об ассоциации, содержащиеся в ГК РФ, достаточно эластичны и допускают установление законами об ассоциациях отдельных видов иных правил, нежели предусмотрены Гражданским кодексом. В связи с этим, исходя из положений ГК РФ, по мнению данного автора, затруднительно объяснить, почему товарищество собственников недвижимости нельзя признать одним из видов ассоциаций¹¹⁵.

Статья 39. О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)»

Внести в Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 29, ст. 3400; 2002, № 7, ст. 629; 2004, № 6, ст. 406; 2005, № 1, ст. 42; 2006, № 52, ст. 5498; 2007, № 50, ст. 6237; 2009, № 1, ст. 14; № 29, ст. 3603; 2010, № 25, ст. 3070; 2011, № 50, ст. 7347; 2016, № 27, ст. 4248, 4294) следующие изменения:

- 1) в подпункте 4 пункта 1 статьи 5 слово «дачи,» исключить;**
- 2) в подпункте 6 пункта 5 статьи 55 слова «дачного хозяйства,» исключить;**
- 3) в пункте 3 статьи 74 слова «дачи, садовые домики» заменить словами «садовые дома».**

➤ Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» допускал возможность залога по договору об ипотеке дач, садовых домов, гаражей и других строений потребительского назначения при условии, что права на такие объекты зарегистрированы в соответствии с законом.

Законом № 217-ФЗ дачи исключены из возможных предметов залога. Вместе с тем следует учитывать, что в Законе № 66-ФЗ, который с 1 января 2019 г. признается утратившим силу, понятие «дача» не применялось. В частности, правовой режим дачного участка, установленный ст. 1 Закона № 66-ФЗ предусматривал возможность возведения на дачных участках жилых домов, жилых и хозяйственных строений. Учитывая, что жилые дома поименованы в Федеральном законе от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» в качестве самостоятельных объектов, которые могут являться предметом ипотеки, скорее всего, под «дачей» в данном законе понимались именно жилые строения, расположенные на дачных участках.

В целом появление в Федеральном законе от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» понятия «дача» легко объяснить, поскольку оно давно и прочно вошло в жизнь населения нашей страны, хотя в целом и не было раскрыто в законодательстве.

Напомним, что постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР «О дачных поселках» от 14 июня 1927 г. к этому виду населенных пунктов были отнесены поселения, расположенные вне городской черты, имеющие основное назначение — служить местом летнего отдыха горожан, если при этом не более 25% постоянно проживающего в населенном пункте взрослого населения занимается в основном сельским хозяйством¹¹⁶. Вопрос о правовом статусе дачного поселка в советское время был чрезвычайно многоаспектным¹¹⁷.

Дачи также служили загородной базой отдыха индивидуального (семейного) пользования¹¹⁸. Длительное время дача использовалась гражданами для временного проживания в летний период, что, соответственно, накладывало определенные требования к жилищным постройкам. Государство такой подход вполне устраивал, и поэтому почти до конца прошлого века проводилась явно ограниченно-запретительная политика в области дачного строительства для подавляющего большинства своих

граждан. Соответственно строилось и законодательство¹¹⁹.

Деятельность дачно-строительных кооперативов регулировалась уставом, разработанным в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 20 марта 1958 г. № 320 «О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации»¹²⁰. В РСФСР Примерный устав дачно-строительного кооператива был утвержден постановлением Совета Министров РСФСР от 24 сентября 1958 г. № 1125 «О жилищно-строительных и дачно-строительных кооперативах»¹²¹. Дачно-строительный кооператив определялся как организация, создаваемая для строительства и эксплуатации дач на началах самокупаемости, без государственных дотаций, и организовывался по решению исполкома местного Совета депутатов трудящихся по ходатайству предприятий (организаций, учреждений), если в этом предприятии имеется не менее 10 рабочих и служащих, желающих создать кооператив. Важным положением являлось указание на цели создания дачно-строительных кооперативов — это удовлетворение потребностей членов кооператива в дачных помещениях путем возведения дачных строений на собственные средства кооператива, а также для последующей эксплуатации и управления этими дачами.

М. И. Палладина и Н. П. Воронина предлагают обратиться к письму Минжилкомхоза от 22 июля 1985 г. № 01-15-379 «О классификации помещений дач», в котором указывается, что «дачи — это построенные для организации отдыха граждан жилые строения, которые могут принадлежать предприятиям, организациям, учреждениям, дачно-строительным кооперативам, а также гражданам соответственно на праве государственной, кооперативной или личной собственности. Данные о дачных строениях в отчет о жилищном фонде не включаются. Однако если дача или часть дачи приспособлена для круглогодичного проживания и на ее площади постоянно проживают (прописаны) граждане, то эта площадь учитывается в составе жилищного фонда, а дачи показываются в отчете как жилые строения. На дачи государственных, кооперативных и общественных предприятий,

учреждений и организаций составляется «Технический паспорт на жилой дом (дома) и земельный участок», а на дачи, принадлежащие гражданам, — «Технический паспорт на индивидуальный жилой дом». При этом в соответствующих разделах названных документов вносятся исправления, свидетельствующие о том, что объектом технической инвентаризации является дача, а не жилой дом»[122](#).

Таким образом, несмотря на то что термин «дача» не присутствовал в Законе № 66-ФЗ, тем не менее следует предположить, что достаточно большое количество граждан нашей страны в соответствии с Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» отдавали в залог именно «дачу».

Одновременно заметим, что комментируемый закон в переходных положениях также не упоминает термин «дача», а в первую очередь ориентируется на понятийный аппарат, ранее используемый в Законе № 66-ФЗ. Так, согласно ч. 9 ст. 54 Закона № 217-ФЗ ранее зарегистрированные жилые строения признаются жилыми домами, а нежилые строения, предназначенные для отдыха и временного пребывания людей, — садовыми домами.

Отметим, что п. 3 ст. 74 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» относил дачи к числу строений, которые не предназначены для постоянного проживания. Вместе с тем представляется, что такой довод был опровергнут постановлениями Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. № 7-П и от 30 июня 2011 г. № 13-П.

В соответствии со ст. 53 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» государственная регистрация ипотеки, возникающей на основании договора, осуществляется на основании договора об ипотеке и заявления залогодателя и залогодержателя либо нотариуса, удостоверившего договор об ипотеке, после государственной регистрации права собственности залогодателя на являющийся предметом ипотеки объект недвижимости или иного являющегося

предметом ипотеки и подлежащего государственной регистрации права залогодателя на объект недвижимости.

Согласно п. 1 ст. 65 Федерального закона от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» на земельном участке, заложенном по договору об ипотеке, залогодатель вправе без согласия залогодержателя возводить в установленном порядке здания или сооружения, если иное не предусмотрено договором об ипотеке. Если иное не предусмотрено договором об ипотеке, ипотека распространяется на эти здания и сооружения.

Таким образом, в случае если садоводом в ипотеку был передан садовый земельный участок, построенный на таком земельном участке жилой или садовый дом также будет являться предметом ипотеки, если иное не предусмотрено договором.

При государственной регистрации ипотеки объекта недвижимости, которая в соответствии с федеральным законом распространяется на иные объекты недвижимости, находящиеся в собственности залогодателя, или права залогодателя на объекты недвижимости одновременно без заявления правообладателя вносится запись о государственной регистрации ипотеки таких иных объектов недвижимости и прав, если право собственности залогодателя на такие иные объекты недвижимости или права зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости. В случае если право собственности залогодателя на такие иные объекты недвижимости или права не зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости, запись о государственной регистрации ипотеки таких иных объектов недвижимости и прав вносится без заявления правообладателя одновременно с государственной регистрацией права собственности залогодателя на такие иные объекты недвижимости или права (ч. 3 ст. 53 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Статья 40. О внесении изменений в Земельный кодекс

Российской Федерации

Внести в Земельный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 44, ст. 4147; 2003, № 27, ст. 2700; 2004, № 27, ст. 2711; № 52, ст. 5276; 2005, № 10, ст. 763; № 30, ст. 3122; 2006, № 23, ст. 2380; № 50, ст. 5279; 2007, № 21, ст. 2455; № 26, ст. 3075; 2008, № 30, ст. 3597; 2009, № 30, ст. 3735; 2011, № 27, ст. 3880; № 30, ст. 4562; № 50, ст. 7366; № 51, ст. 7446; 2013, № 14, ст. 1663; № 27, ст. 3477; № 52, ст. 6971; 2014, № 26, ст. 3377; № 30, ст. 4218, 4225, 4235; № 43, ст. 5799; 2015, № 1, ст. 40, 52; № 10, ст. 1418; № 17, ст. 2477; № 27, ст. 3997; № 29, ст. 4339, 4350, 4378; 2016, № 1, ст. 80; № 18, ст. 2495; № 26, ст. 3875, 3890; № 27, ст. 4267, 4269, 4282, 4287, 4294, 4298, 4306; 2017, № 27, ст. 3940) следующие изменения:

1) подпункт 2 пункта 3 статьи 11³ изложить в следующей редакции:

«2) из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу;»;

2) в пункте 4 статьи 11⁴ слова «некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства» заменить словами «садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу», слова «садоводства, огородничества или дачного строительства» заменить словами «садоводства или огородничества»;

3) в пункте 8 статьи 11¹⁰ слова «дачного хозяйства,» исключить;

4) в пункте 7 статьи 27 слова «садовые, огородные, дачные» заменить словами «садовые или огородные»;

5) в пункте 2 статьи 39³:

а) подпункт 3 изложить в следующей редакции:

«3) земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, за исключением земельных участков общего назначения, членам такого товарищества;»;

б) подпункт 5 признать утратившим силу;

в) в подпункте 10 слова «дачного хозяйства,» исключить;

б) подпункт 3 статьи 39⁵ изложить в следующей редакции:

«3) земельного участка, образованного в соответствии с проектом межевания территории и являющегося земельным участком общего назначения, расположенным в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, в общую долевую собственность лицам, являющимся собственниками земельных участков, расположенных в границах такой территории, пропорционально площади этих участков;»;

7) в статье 39^б:

а) в пункте 2:

подпункты 7 и 8 изложить в следующей редакции:

«7) садового или огородного земельного участка, образованного из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, за исключением земельных участков общего назначения, членам такого товарищества;

8) ограниченного в обороте земельного участка, являющегося земельным участком общего назначения, расположенного в границах территории ведения гражданами

садоводства или огородничества для собственных нужд, гражданам, являющимся правообладателями садовых или огородных земельных участков в границах такой территории с множественностью лиц на стороне арендатора (в случае, если необходимость предоставления указанного земельного участка таким гражданам предусмотрена решением общего собрания членов садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, осуществляющего управление имуществом общего пользования в границах такой территории);»;

дополнить подпунктом 8¹ следующего содержания:

«8¹) земельного участка, образованного в результате раздела ограниченного в обороте земельного участка, предоставленного юридическому лицу для комплексного освоения территории в целях индивидуального жилищного строительства и являющегося земельным участком общего назначения, такому юридическому лицу;»;

в подпункте 15 слова «дачного хозяйства,» исключить;

б) в подпункте 2 пункта 3 слова «или дачного хозяйства» исключить;

8) в статье 39⁸:

а) пункт 5 признать утратившим силу;

б) в пункте 8:

в подпункте 4 слова «или ведения дачного хозяйства» исключить;

в подпункте 5 слова «или ведения дачного хозяйства» исключить;

в) в пункте 10 слова «или ведения дачного хозяйства» исключить;

9) в статье 39¹⁰:

а) подпункт 11 пункта 2 изложить в следующей редакции:

«11) садоводческим или огородническим некоммерческим товариществам на срок не более чем пять лет;»;

б) в пункте 4 слова «земельным участком для ведения садоводства, заключаемый с некоммерческой организацией, созданной гражданами,» заменить словами «земельным участком, заключаемый с садоводческим некоммерческим товариществом,», слова «этой некоммерческой организации» заменить словами «этого товарищества»;

в) в пункте 5 слова «земельным участком для ведения огородничества, заключаемый с некоммерческой организацией, созданной гражданами,» заменить словами «земельным участком, заключаемый с огородническим некоммерческим товариществом,», слова «этой некоммерческой организации» заменить словами «этого товарищества»;

г) дополнить пунктами 6 и 7 следующего содержания:

«6. Предельный размер земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, являющегося предметом договора безвозмездного пользования, заключаемого с садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом, не может превышать площадь, рассчитанную как сумма площади земельных участков, которые будут образованы для предоставления членам садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, и площади земельных участков общего назначения.

7. В целях определения предельного размера земельного участка, указанного в пункте 6 настоящей статьи, площадь земельных участков, которые будут образованы для

предоставления членам садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, определяется как произведение количества членов такого товарищества и установленного предельного максимального размера указанных земельных участков. Площадь земельных участков общего назначения определяется в размере от двадцати до двадцати пяти процентов площади земельных участков, которые будут образованы для предоставления членам садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, определенной по правилам, предусмотренным настоящим пунктом.»;

10) в статье 39¹¹:

а) в подпункте 4 пункта 3 слова «или ведения дачного хозяйства» исключить;

б) в подпункте 4 пункта 8 слова «или ведения дачного хозяйства» исключить;

в) в абзаце первом пункта 10 слова «или ведения дачного хозяйства» исключить;

г) в пункте 15 слова «или ведения дачного хозяйства» исключить;

д) в абзаце втором пункта 16 слова «или ведения дачного хозяйства» исключить;

е) в пункте 21:

в подпункте 4 слова «или ведения дачного хозяйства» исключить;

подпункт 10 изложить в следующей редакции:

«10) о размере ежегодной арендной платы при предоставлении земельного участка юридическому лицу в

аренду для комплексного освоения территории, за исключением первого арендного платежа, размер которого определяется по результатам аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории. При этом размер ежегодной арендной платы, если предметом аукциона является размер первого арендного платежа, определяется в порядке, установленном для определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов.»;

11) в абзаце втором пункта 17 статьи 39¹² слова «или ведения дачного хозяйства» исключить;

12) в пункте 2 статьи 39¹³ слова «дачного хозяйства,» исключить;

13) в пункте 8 статьи 39¹⁴ слова «, дачного хозяйства» исключить;

14) подпункт 6 пункта 2 статьи 39¹⁵ изложить в следующей редакции:

«6) подготовленный садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом реестр членов такого товарищества в случае, если подано заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка или о предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование такому товариществу.»;

15) в статье 39¹⁶:

а) подпункт 3 изложить в следующей редакции:

«3) указанный в заявлении о предоставлении земельного участка земельный участок образован в результате раздела земельного участка, предоставленного садоводческому или

огородническому некоммерческому товариществу, за исключением случаев обращения с таким заявлением члена этого товарищества (если такой земельный участок является садовым или огородным) либо собственников земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд (если земельный участок является земельным участком общего назначения);»;

б) дополнить подпунктом 3¹ следующего содержания:

«3¹) указанный в заявлении о предоставлении земельного участка земельный участок предоставлен некоммерческой организации для комплексного освоения территории в целях индивидуального жилищного строительства, за исключением случаев обращения с заявлением члена этой организации либо этой организации, если земельный участок является земельным участком общего пользования этой организации;»;

в) в подпункте 13 слова «, дачного хозяйства» исключить;

г) подпункт 16 изложить в следующей редакции:

«16) площадь земельного участка, указанного в заявлении о предоставлении земельного участка садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, превышает предельный размер, установленный пунктом 6 статьи 39¹⁰ настоящего Кодекса;»;

16) в статье 39¹⁸:

а) в наименовании слова «дачного хозяйства,» исключить;

б) в пункте 1 слова «дачного хозяйства,» исключить;

17) в подпункте 3 пункта 1 статьи 39²⁸ слова «дачного хозяйства,» исключить;

18) статью 79 дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«6. Сельскохозяйственные угодья не могут включаться в границы территории ведения гражданами садоводства для собственных нужд, а также использоваться для строительства садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей на садовом земельном участке.»;

19) абзац третий пункта 4 статьи 93 изложить в следующей редакции:

«Исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, предусмотренные статьей 39² настоящего Кодекса, должны принимать необходимые меры по предоставлению земельных участков для удовлетворения потребностей населения в развитии садоводства и огородничества, сельскохозяйственного производства, жилищного строительства за пределами закрытого административно-территориального образования.»;

20) подпункт 1 пункта 7 статьи 95 изложить в следующей редакции:

«1) предоставление земельных участков для ведения садоводства, огородничества, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства;».

➤ Комментируемая статья вносит изменения в ЗК РФ, которые корреспондируются с новыми подходами к регулированию земельных отношений, предусмотренными Законом № 217-ФЗ. Первая часть таких изменений носит технический характер и предусматривает исключение из положений ЗК РФ слов «дачное хозяйство». Вторая группа изменений направлена на реализацию возможности предоставления земельных участков общего назначения в общую долевую собственность собственников садовых и огородных земельных участков, расположенных в границах соответствующей территории. Третья часть изменений

заимствована из положений ст. 14 ранее действовавшего Закона № 66-ФЗ и содержит правила определения предельного размера земельного участка, который может быть предоставлен созданному садоводческому или огородническому товариществу. В целом новые подходы к порядку предоставления земельных участков для ведения садоводства и огородничества были выработаны в Федеральном законе от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (см. комментарий к ст. 22).

Последняя группа изменений содержит важнейшее положение о невозможности организации территорий коллективных садоводств в границах сельскохозяйственных угодий, в том числе использования таких угодий для строительства садовых и жилых домов, хозяйственных построек и гаражей. Вместе с тем из этого следует, что сельскохозяйственные угодья могут использоваться для огородничества.

В литературе встречается мнение, что принципиальным отличием сельскохозяйственных угодий от несельскохозяйственных является порядок установления и содержание их правового режима¹²³. Данный довод находит свое подтверждение в законодательстве. Так, согласно ч. 6 ст. 36 ГрК РФ для сельскохозяйственных угодий градостроительный регламент не устанавливается. Использование таких земельных участков должно определяться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии федеральными законами (ч. 7 ст. 36 ГрК РФ). Вместе с тем до настоящего времени специальный федеральный закон, определяющий порядок использования сельскохозяйственных угодий, не принят. Однако в отсутствие соответствующего правового регулирования на федеральном уровне образовавшийся правовой пробел в отдельных случаях восполняется региональным законодательством¹²⁴.

Законодателем установлен приоритет в использовании сельскохозяйственных угодий, указывающий на то, что сельскохозяйственные угодья составляют часть земель сельскохозяйственного назначения, используемую для производства сельскохозяйственной продукции¹²⁵. При этом следует обратить внимание, что само по себе определение сельскохозяйственных угодий в ст. 79 ЗК РФ не приводится, поскольку законодатель данное понятие раскрывает с применением метода перечисления видов таких угодий, к которым относятся пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими). В связи с этим в литературе не только отмечается необходимость закрепления на законодательном уровне понятия «сельскохозяйственное угодье»¹²⁶, но и предпринимаются попытки его сформулировать¹²⁷.

Обратим внимание, что ст. 79 ЗК РФ относит к сельскохозяйственным угодьям «земли, занятые... садами...». Однако представляется, что в данном случае под садами понимаются не фруктовые деревья, выращенные гражданами на садовых участках, правовой режим которых определяется ст. 3 Закона № 217-ФЗ. Скорее в данном конкретном случае под такими землями законодатель понимал земельные участки, имеющие вид разрешенного использования «садоводство», которое имеет значение как указание на отрасль растениеводства. В частности, классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 г. № 540, предусматривает, что вид разрешенного использования земельного участка «садоводство» (код 1.5) подразумевает осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур.

Одним из законодательных инструментов, направленных на сохранение сельскохозяйственных угодий, является ограниченный

перечень случаев, при которых допускается перевод сельскохозяйственных угодий в земли иных категорий (ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»).

Кроме того, ст. 79 ЗК РФ предусматривает возможность формирования субъектами Российской Федерации перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для других целей не допускается. При этом субъектами Российской Федерации при формировании подобных перечней зачастую перечисляются конкретные земельные участки¹²⁸, а в отдельных случаях и указываются их обобщающие характеристики¹²⁹. В частности, в такие перечни могут быть включены и земельные участки, находящиеся в частной собственности. Так, определением Верховного Суда Российской Федерации от 19 марта 2014 г. № 53-АПГ14-1¹³⁰ были признаны необоснованными требования собственника земельного участка сельскохозяйственного назначения в части исключения данного земельного участка из перечня особо ценных сельскохозяйственных угодий, утвержденного Законом Красноярского края от 4 декабря 2008 г. № 7-2542 «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае», в связи с тем что, принимая этот закон, субъект Российской Федерации действовал в пределах предоставленных ему полномочий.

Напомним, что Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не распространяется на садовые, огородные и дачные земельные участки.

Статья 41. О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»

Внести в статью 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса

Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 44, ст. 4148; 2003, № 28, ст. 2875; № 50, ст. 4846; 2004, № 41, ст. 3993; 2005, № 1, ст. 17; № 25, ст. 2425; 2006, № 1, ст. 3, 17; № 17, ст. 1782; № 27, ст. 2881; № 52, ст. 5498; 2007, № 7, ст. 834; № 31, ст. 4009; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; № 48, ст. 5812; 2008, № 30, ст. 3597; 2009, № 19, ст. 2281; № 29, ст. 3582; № 52, ст. 6418, 6427; 2011, № 1, ст. 47; № 13, ст. 1688; № 30, ст. 4562; № 49, ст. 7027; № 51, ст. 7448; 2012, № 27, ст. 3587; № 53, ст. 7614, 7615; 2013, № 23, ст. 2881; № 27, ст. 3477; № 30, ст. 4072; 2014, № 26, ст. 3377; 2015, № 1, ст. 9; № 24, ст. 3369; 2016, № 22, ст. 3097; № 27, ст. 4294, 4306; 2017, № 25, ст. 3593; № 27, ст. 3940) следующие изменения:

1) пункт 2¹ изложить в следующей редакции:

«2¹. Пункт 2 настоящей статьи не распространяется на случаи, если земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования предоставлены:

некоммерческим организациям, созданным до дня вступления в силу настоящего Федерального закона для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства;

организациям, при которых до дня вступления в силу настоящего Федерального закона были созданы (организованы) некоммерческие организации для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, пользующиеся такими земельными участками;

гаражным потребительским кооперативам.

Переоформление гаражными потребительскими кооперативами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками осуществляется в порядке, установленном главой V¹ Земельного кодекса Российской Федерации, и сроком не ограничивается.

Переоформление права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, предоставленными юридическим лицам, указанным во втором и в третьем абзацах настоящего пункта, должно быть осуществлено до 1 января 2024 года в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.»;

2) пункт 2⁷ изложить в следующей редакции:

«2⁷. До 31 декабря 2020 года члены некоммерческих организаций, созданных до 1 января 2019 года для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, и члены садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ, созданных путем реорганизации таких некоммерческих организаций, имеют право независимо от даты вступления в члены указанных некоммерческих организаций приобрести земельный участок, предназначенный для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, без проведения торгов в собственность бесплатно, если такой земельный участок соответствует в совокупности следующим условиям:

земельный участок образован из земельного участка, предоставленного до дня вступления в силу настоящего Федерального закона для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства некоммерческой организации, указанной в абзаце первом настоящего пункта, либо иной организации, при которой была создана или организована такая некоммерческая организация;

по решению общего собрания членов указанной некоммерческой организации о распределении земельных участков между членами указанной некоммерческой организации либо на основании другого документа, устанавливающего распределение земельных участков в указанной некоммерческой организации, земельный участок распределен данному члену указанной некоммерческой

организации;

земельный участок не является изъятым из оборота, ограниченным в обороте и в отношении земельного участка не принято решение о резервировании для государственных или муниципальных нужд.

В случае, если земельный участок, указанный в абзаце втором настоящего пункта, является земельным участком общего назначения, указанный земельный участок до 31 декабря 2020 года предоставляется бесплатно в общую долевую собственность собственников земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, пропорционально площади таких земельных участков.

В случае, если указанные в абзацах втором и пятом настоящего пункта земельные участки являются зарезервированными для государственных или муниципальных нужд либо ограниченными в обороте, они предоставляются члену некоммерческой организации, указанной в абзаце первом настоящего пункта, или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора собственникам земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд. При этом размер арендной платы определяется в размере, не превышающем размера земельного налога, установленного в отношении такого земельного участка.»;

3) пункт 2⁸ изложить в следующей редакции:

«2⁸. В случае, предусмотренном пунктом 2⁷ настоящей статьи, предоставление земельного участка гражданину в собственность или в аренду осуществляется на основании решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей

39² Земельного кодекса Российской Федерации, на основании заявления гражданина или его представителя. К указанному заявлению прилагаются:

схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории, подготовленная гражданином. Представление данной схемы не требуется при наличии утвержденных проекта межевания территории, в границах которой расположен земельный участок или проекта организации и застройки территории некоммерческой организации, указанной в абзаце первом пункта 2⁷ настоящей статьи, либо при наличии описания местоположения границ такого земельного участка в Едином государственном реестре недвижимости;

протокол общего собрания членов некоммерческой организации, указанной в абзаце первом пункта 2⁷ настоящей статьи, о распределении земельных участков между членами такой некоммерческой организации или иной документ, устанавливающий распределение земельных участков в этой некоммерческой организации, либо выписка из указанного протокола или указанного документа.

В случае, если ранее ни один из членов некоммерческой организации, указанной в абзаце первом пункта 2⁷ настоящей статьи, не обращался с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность, указанные в абзаце первом настоящего пункта органы самостоятельно запрашивают:

сведения о правоустанавливающих документах на земельный участок, предоставленный указанной некоммерческой организации, в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, если такие сведения содержатся в Едином государственном реестре

недвижимости (в иных случаях такие сведения запрашиваются у заявителя);

сведения об указанной некоммерческой организации, содержащиеся в едином государственном реестре юридических лиц.»;

4) пункт 2⁹ изложить в следующей редакции:

«2⁹. В случае, предусмотренном пунктом 2⁷ настоящей статьи, предоставление в собственность или в аренду земельного участка общего назначения осуществляется на основании решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 39² Земельного кодекса Российской Федерации, заявления собственников земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, указанных в абзаце пятом пункта 2⁷ настоящей статьи. К такому заявлению прилагается схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории, подготовленная заявителем (заявителями). Представление данной схемы не требуется при наличии:

утвержденных проекта межевания территории, в границах которой расположен земельный участок, или проекта организации и застройки территории либо описания местоположения границ такого земельного участка в Едином государственном реестре недвижимости;

выписки из решения общего собрания членов указанной в абзаце первом пункта 2⁷ настоящей статьи некоммерческой организации о приобретении земельного участка общего назначения в собственность собственников земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных

нужд;

учредительных документов указанной в абзаце первом пункта 2⁷ настоящей статьи некоммерческой организации.

Сведения о правоустанавливающих документах на земельный участок, предоставленный некоммерческой организации, указанной в абзаце первом пункта 2⁷ настоящей статьи, запрашиваются исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, предусмотренными статьей 39² Земельного кодекса Российской Федерации, в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, если такие сведения содержатся в Едином государственном реестре недвижимости (в иных случаях указанные сведения запрашиваются у заявителя).»;

5) абзац первый пункта 2¹⁰ после слов «в собственность» дополнить словами «или в аренду»;

6) в пункте 19 слова «садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям граждан» заменить словами «некоммерческим организациям, созданным до 1 января 2019 года для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства,», слово «объединениям» заменить словом «организациям».

➤ Ценность положений комментируемой статьи для садоводов, огородников и дачников заключается в том, что именно в ней сосредоточены нормы, предусматривающие порядок приобретения земельных участков гражданами, являющимися членами ранее созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, которые не имеют документов о правах на землю и используют земельные участки только на основании своего членства в некоммерческой организации.

Напомним, что до 1 марта 2015 г. порядок приобретения земельных участков в указанном случае регулировался ст. 28 Закона № 66-ФЗ. Вместе с тем практика ее применения носила противоречивый характер: возникали споры о дате, до которой объединению должен был быть предоставлен участок, о времени членства в объединении, об основании предоставления земельного участка объединению (право постоянного (бессрочного) пользования или аренда) и т. п.

Как отметил ВС РФ в Обзоре судебной практики, правоприменительная практика свидетельствует, что в судах единообразный подход к применению законодательства, регулирующего предоставление в собственность земельных участков в порядке приватизации, не сложился. Кроме того, возможность приобретения земельного участка в соответствии с данной нормой зависела от выдачи правлением объединения необходимых заключений, что на практике зачастую приводило к злоупотреблениям и конфликтам внутри объединений.

Учитывая сложившуюся ситуацию, ст. 28 Закона 66-ФЗ с 1 марта 2015 г. была признана утратившей силу, а порядок приобретения прав на земельные участки в данном случае урегулирован п. 27–210 ст. 3 Закона № 137-ФЗ.

С принятием Закона № 217-ФЗ ранее выработанные подходы не изменились. По-прежнему члены ранее созданных объединений садоводов, огородников и дачников сохраняют право на бесплатную приватизацию садовых, огородных или дачных земельных участков, в случае если они образованы из земельного участка, предоставленного до дня вступления в силу Закона № 137-ФЗ соответствующему товариществу, кооперативу или партнерству либо организации, при которой они были созданы. Единственным принципиальным отличием в сравнении с ранее действовавшей редакцией п. 27–210 ст. 3 Закона № 137-ФЗ является предоставление земельного участка общего назначения в общую долевую собственность собственников садовых, огородных или дачных участков, а не в собственность юридического лица, как это

было установлено ранее.

На практике с применением положений о порядке оформления прав на садовые, огородные и дачные земельные участки возникает достаточно большое количество споров.

Так, к примеру, ВС РФ был рассмотрен спор относительно возможности приобретения садового земельного участка по правилам, предусмотренным п. 27–210 ст. 3 Закона № 137-ФЗ в случае ликвидации садоводческого товарищества и неуплаты взносов членом данного товарищества, выразившего намерение на приобретение земельного участка. В определении от 30 мая 2017 г. № 18-КГ17-51 ВС РФ сделал вывод, что указанные нормы не ставят право члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан на приобретение земельного участка, предназначенного для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, без проведения торгов в собственность бесплатно в зависимость от уплаты им налогов и членских взносов. При этом заявитель должен представить не правоустанавливающие документы на земельный участок, а доказательства своего членства в садоводческом товариществе и выделения ему в пользование земельного участка.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о возможности приватизации садового земельного участка в порядке, предусмотренном п. 27–210 ст. 3 Закона № 137-ФЗ, в случае ликвидации садоводческого некоммерческого товарищества.

В другом споре (определение от 5 апреля 2016 г. № 78-КГ16-3) ВС РФ сделал не менее важный для садоводов, огородников и дачников вывод о том, что бездействие некоммерческого объединения по оформлению прав на общий земельный участок само по себе не может служить препятствием для члена этого объединения в реализации права на получение земельного участка в собственность. При этом отсутствие утвержденного проекта границ территории садоводческого некоммерческого объединения не может повлечь отказ в реализации права члена данного некоммерческого объединения на предоставление земельного

участка, поскольку такое основание в Законе № 66-ФЗ отсутствует. Аналогичным образом член товарищества может реализовать свои права на приватизацию садового участка и в случае, если права на землю были прекращены, например в случае окончания срока действия договора аренды на земельный участок, составляющий территорию садоводства (определение ВС РФ от 31 мая 2016 г. № 78-КГ16-19).

Еще одна значимая позиция ВС РФ заключается в том, что сам по себе факт неустановления общих границ территории дачно-строительного кооператива не может служить безусловным основанием для отказа в удовлетворении исковых требований о признании прав на земельный участок за членом такого кооператива (определение от 6 декабря 2016 г. № 5-КГ16-149).

В целом садоводам, огородникам и дачникам следует учитывать, что предусмотренный комментируемой статьей порядок бесплатного приобретения земельных участков действует только до 31 декабря 2020 г., в связи с чем им желательно приступить к оформлению своих прав на земельные участки уже в настоящее время.

Статья 54 комментируемого закона содержит несколько важнейших положений для граждан, у которых права на садовые, огородные и дачные участки надлежащим образом не оформлены и которые имеют на руках только членские книжки. Согласно ч. 29 указанной статьи такие граждане сохраняют свое членство в ранее созданных некоммерческих организациях и право пользования имуществом общего пользования в границах территории садоводства или огородничества. При этом само по себе вступление в силу комментируемого закона не может являться самостоятельным основанием для исключения граждан из числа членов ранее созданных некоммерческих организаций (ч. 30 ст. 54 Закона № 217-ФЗ).

В качестве нововведения можно отметить установление срока (1 января 2024 г.), к которому некоммерческие организации, созданные до дня вступления в силу Закона № 137-ФЗ для ведения

садоводства, огородничества или дачного хозяйства, и организации, при которых до дня вступления в силу Закона № 137-ФЗ были созданы (организованы) указанные некоммерческие организации, использующие земельный участок на праве постоянного (бессрочного) пользования, обязаны переоформить это право. Ранее переоформление права постоянного (бессрочного) пользования указанными лицами сроком не ограничивалось.

Статья 42. О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

В пункте 2 части 7 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822; 2004, № 25, ст. 2484; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 1, ст. 10; № 8, ст. 852; № 31, ст. 3427; 2007, № 10, ст. 1151; № 43, ст. 5084; № 45, ст. 5430; 2008, № 52, ст. 6229; 2009, № 52, ст. 6441; 2011, № 31, ст. 4703; № 48, ст. 6730; № 49, ст. 7039; 2014, № 22, ст. 2770; № 26, ст. 3371; № 52, ст. 7542; 2015, № 10, ст. 1393; № 27, ст. 3978; № 45, ст. 6204; 2016, № 1, ст. 66; 2017, № 15, ст. 2139; № 24, ст. 3476) слова «садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов,» исключить.

➤ В соответствии с п. 2 ч. 7 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в совете муниципальных образований субъекта Российской Федерации).

Федерации, иных объединений муниципальных образований, управления политической партией, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооператива, садоводческого, огороднического, дачного потребительского кооператива, товарищества собственников недвижимости), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени органа местного самоуправления.

Учитывая признание утратившим силу Закона № 66-ФЗ, который предусматривал возможность создания садоводческих, огороднических и дачных потребительских кооперативов, изменения, вносимые в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» носят сопутствующий характер.

Обратим внимание, что осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления сохраняют возможность участвовать в управлении товариществом собственников недвижимости, то есть и в управлении садоводческим или огородническим товариществом.

Учитывая широкое распространение садоводства и огородничества на территории нашей страны, возможность участия выборных должностных лиц органов местного самоуправления в садоводческом или огородническом некоммерческом товариществе представляется вполне логичной, поскольку, скорее всего, определенная часть таких должностных лиц являются садоводами или огородниками.

Статья 43. О внесении изменения в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской

Федерации»

В пункте 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 31, ст. 3215; 2007, № 10, ст. 1151; 2008, № 13, ст. 1186; № 52, ст. 6235; 2010, № 5, ст. 459; 2011, № 48, ст. 6730; 2013, № 19, ст. 2329; 2014, № 52, ст. 7542; 2015, № 41, ст. 5639; 2017, № 1, ст. 46; № 15, ст. 2139) слова «садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов,» исключить.

➤ Согласно п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооператива, садоводческого, огороднического, дачного потребительского кооператива, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа.

Учитывая признание утратившим силу Закона № 66-ФЗ, который предусматривал возможность создания садоводческих,

огороднических и дачных потребительских кооперативов, изменения, вносимые в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» носят сопутствующий характер.

Обратим внимание, что государственные служащие сохраняют возможность участвовать в управлении товариществом собственников недвижимости, то есть и в управлении садоводческим или огородническим товариществом. Принимая во внимание широкое распространение садоводства и огородничества в нашей стране, нетрудно предположить, что значительная часть государственных служащих обладают садовыми или огородными земельными участками.

Кроме того, вспомним, что до 1 марта 2015 г. Закон № 66-ФЗ (п. 5 ст. 14) предусматривал возможность предоставления земельных участков садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, сформированным в соответствии с ведомственной принадлежностью или иным принципом. Исходя из данной формулировки, членами такого объединения могли стать сотрудники какого-либо ведомства, в том числе работники органов государственной власти.

Упоминание о «ведомственной принадлежности» применительно к садоводческим товариществам содержалось в типовых уставах садоводческих товариществ 1985¹³¹ и 1988 гг.¹³² Так, в частности, предусматривалось, что в садоводческое товарищество, независимо от его ведомственной принадлежности, организуемое в установленном порядке, имеют право вступить по представлениям исполкомов городских (районных) Советов народных депутатов в пределах до 20% от количества членов садоводческого товарищества неработающие участники Великой Отечественной войны и других боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих, проходивших службу в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, и партизан, а также ветеранов Вооруженных Сил СССР — неработающих пенсионеров из числа лиц офицерского состава, безусловно

прослуживших на военной службе не менее 25 календарных лет, уволенных с действительной военной службы по возрасту, болезни, сокращению штатов или ограниченному состоянию здоровья.

Однако дальнейшее развитие правового регулирования, в том числе после распада СССР, не предусматривало каких-либо правил создания объединений садоводов, огородников и дачников в соответствии с «ведомственной принадлежностью».

По данному вопросу интересно высказывание Калинина Н. И.: «Если вы не хотите, чтобы соседями по участку были сослуживцы, можно сформировать состав членов объединения не в соответствии с ведомственной принадлежностью, а по иным принципам (собрать своих друзей, знакомых или людей, имеющих одинаковые интересы и увлечения, соседей по дому и так далее)»¹³³.

Статья 44. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации

Внести в Жилищный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 14; 2011, № 23, ст. 3263; № 49, ст. 7061; 2012, № 24, ст. 3072; 2014, № 30, ст. 4218, 4256; 2015, № 27, ст. 3967; 2016, № 27, ст. 4294) следующие изменения:

1) пункт 5 части 1 статьи 56 после слов «земельного участка» дополнить словами «(кроме садового земельного участка)»;

2) в пункте 2 части 2 статьи 136 слова «дачных домов с приусадебными участками или без них, гаражами и другими объектами,» исключить.

Учитывая, что в соответствии со ст. 3 Закона № 217-ФЗ с 1 января 2019 г. на садовых земельных участках допускается возведение жилых домов, можно утверждать, что законодательство о садоводстве и огородничестве затрагивает отчасти и жилищные

правоотношения.

В соответствии с ч. 2 ст. 16 ЖК РФ жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании.

В свою очередь, садовый дом к жилым помещениям не относится. В частности, В. Н. Литовкиным высказывалось мнение, что «регулировать отношения, связанные с владением и пользованием дачами, садовыми домиками, в рамках жилищного закона нельзя, поскольку эти строения не являются жилыми, местом постоянного жительства. Они всего лишь место пребывания»¹³⁴.

Вместе с тем отметим, что в заключении Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству к проекту Федерального закона № 313087-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» было указано, что «безусловно, имеется положительный аспект решения жилищной проблемы за счет садовых домов, однако данное решение имеет отдаленные последствия, поскольку это потребует дорогостоящего социального обеспечения граждан, предусмотренного Конституцией Российской Федерации, именно по месту жительства, в частности медицинское и социальное обеспечение»¹³⁵.

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ по общему правилу граждане снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае предоставления им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома, за исключением граждан, имеющих трех и более детей. Соответствующие изменения, вносимые в ЖК РФ комментируемой статьей, предусматривают в качестве исключения из данного правила случаи, когда предоставляемый земельный участок

является садовым.

Кроме того, отметим, что согласно ч. 9 ст. 54 Закона № 217-ФЗ расположенные на садовых земельных участках здания, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости до дня вступления в силу данного закона с назначением «жилое», «жилое строение», признаются жилыми домами. При этом замена ранее выданных документов или внесение изменений в такие документы, записи Единого государственного реестра недвижимости в части наименований указанных объектов недвижимости не требуется, но данная замена может осуществляться по желанию их правообладателей. Частью 10 указанной статьи установлено, что в случае, если расположенные на садовых земельных участках здания, строения, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости до дня вступления в силу Закона № 217-ФЗ с назначением «жилое», «жилое строение», принадлежат гражданам, которые на день вступления его в силу состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, признание данных зданий жилыми домами не является основанием для включения их общей площади при определении уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения в суммарную общую площадь жилых помещений, занимаемых гражданином и (или) членами его семьи по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и (или) принадлежащих им на праве собственности.

Положения п. 2 ч. 2 ст. 136 ЖК РФ в редакции, действовавшей до 1 января 2019 г., не в полной мере соответствовала положениям земельного законодательства, поскольку предусматривала возможность существования дачных домов с приусадебными земельными участками. Во-первых, возможность возведения дачного дома не предусматривалась ст. 1 Закона № 66-ФЗ, поскольку на дачном земельном участке допускалось возводить жилой дом, жилые или хозяйственные строения. Во-вторых, в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» приусадебным является

земельный участок, расположенный в границах населенного пункта, который предназначен для ведения личного подсобного хозяйства. Приусадебный земельный участок используется для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений с соблюдением градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов.

Положения ЖК РФ стали достаточно важными для садоводов еще и с учетом положений ч. 12 ст. 54 Закона № 217-ФЗ, в соответствии с которыми ранее созданное садоводческое или дачное некоммерческое объединение вправе внести изменения в свой устав, указав в нем организационно-правовую форму «товарищество собственников недвижимости» и вид «товарищество собственников жилья» в случае соответствия нормам жилищного законодательства Российской Федерации, регулирующего создание товарищества собственников жилья, и одновременного соответствия следующим условиям:

1) земельные участки, образованные в результате раздела земельного участка, предоставленного такой некоммерческой организации, расположены в границах населенного пункта;

2) на всех земельных участках, образованных из земельного участка, предоставленного такой некоммерческой организации, размещены жилые дома.

Таким образом, садоводам и дачникам, прежде чем принять вышеуказанное решение о внесении изменений в устав ранее созданного ими объединения, необходимо изучить положения ЖК, предусматривающие требования к товариществам собственников жилья, которые установлены разделом VI ЖК РФ. Соответственно, приняв такое решение, садоводы или дачники переходят из-под действия Закона № 217-ФЗ под действие норм жилищного законодательства с момента осуществления государственной регистрации внесенных в устав изменений.

Статья 45. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации

Внести в Градостроительный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 16; 2006, № 1, ст. 21; № 52, ст. 5498; 2007, № 45, ст. 5417; 2008, № 20, ст. 2251; № 30, ст. 3616; 2009, № 48, ст. 5711; № 52, ст. 6419; 2010, № 48, ст. 6246; 2011, № 13, ст. 1688; № 27, ст. 3880; № 30, ст. 4563, 4572, 4591, 4594; № 49, ст. 7015, 7042; 2012, № 31, ст. 4322; № 53, ст. 7614, 7619, 7643; 2013, № 9, ст. 873; № 27, ст. 3477; № 30, ст. 4080; № 52, ст. 6961, 6983; 2014, № 14, ст. 1557; № 26, ст. 3377; № 43, ст. 5799; 2015, № 1, ст. 9, 11, 52, 86; № 29, ст. 4342; № 48, ст. 6705; 2016, № 1, ст. 79; № 27, ст. 4248, 4294, 4301, 4303, 4306; № 52, ст. 7494; 2017, № 27, ст. 3932) следующие изменения:

1) в статье 35:

а) в части 3 слова «и дачного хозяйства» исключить;

б) в пункте 2 части 9 слова «дачного хозяйства, садоводства» заменить словами «садоводства и огородничества»;

в) в части 10 слова «дачного хозяйства, садоводства» заменить словами «садоводства и огородничества»;

2) часть 1¹ статьи 45 дополнить пунктом 5 следующего содержания:

«5) садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом в отношении земельного участка, предоставленного такому товариществу для ведения садоводства или огородничества.»;

3) пункт 2 части 5¹ статьи 46 изложить в следующей редакции:

«2) территории в границах земельного участка,

предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу для ведения садоводства или огородничества;»;

4) в пункте 1 части 17 статьи 51 слова «на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства» заменить словами «садового дома и хозяйственных построек, определенных в соответствии с законодательством в сфере садоводства и огородничества, на садовом земельном участке».

➤ В связи с новеллами в части правового регулирования ведения садоводства и огородничества потребовалось уточнение и отдельных аспектов регулирования градостроительных отношений по градостроительному зонированию, планировке территории и строительству.

В соответствии с п. 6 ст. 1 ГрК РФ градостроительное зонирование — это зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Именно на данном этапе определяются виды конкретных территориальных зон, виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в таких зонах, что находит свое закрепление в утвержденных правилах землепользования и застройки.

Изменения, предусмотренные комментируемой статьей, в части зонирования территории носят в основном технический характер. Так, из состава жилых зон исключена возможность включения территорий, предназначенных для ведения дачного хозяйства. Аналогичные изменения внесены и в отношении иных территориальных зон, предусматривающих ведение дачного хозяйства. При этом согласно ч. 26 ст. 54 Закона № 217-ФЗ территориальные зоны ведения дачного хозяйства, а также территории, предназначенные для ведения дачного хозяйства, в составе иных территориальных зон, установленные в составе

утвержденных до 1 января 2019 г. правил землепользования и застройки, считаются соответственно территориальными зонами садоводства и территориями садоводства.

Также уточнено, что в состав зон сельскохозяйственного назначения, в том числе устанавливаемых в границах населенных пунктов, могут включаться зоны, предназначенные не только для садоводства, но и для огородничества.

Изменения в части подготовки документации по планировке территории предусматривают самостоятельное принятие садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом решения о подготовке такой документации в отношении земельного участка, предоставленного такому товариществу для ведения садоводства и огородничества. В течение десяти дней со дня принятия такого решения уведомление о принятом решении направляется главе поселения, главе городского округа, применительно к территориям которых принято такое решение¹³⁶.

Указанное изменение имеет существенное значение, поскольку оно освобождает товарищество от необходимости взаимодействия с органом местного самоуправления в части принятия указанным органом такого решения для начала подготовки документации по планировке территории. Напомним, что документация по планировке территории является одним из основных документов для садоводов и дачников. Так, исключительно на основании проекта межевания территории происходит образование земельных участков, предназначенных для ведения садоводства, огородничества или являющихся земельными участками общего назначения; проект планировки, подготавливаемый садоводами, определяет зоны планируемого размещения объектов капитального строительства. Обязанность подготовки проекта межевания территории (для садоводческих товариществ также проекта планировки территории) в качестве существенного условия предусматривается договором безвозмездного пользования земельным участком, заключаемым с садоводческим или

огородническим некоммерческим объединением граждан.

В данном случае подготовка документации по планировке территории осуществляется указанными лицами за счет их средств самостоятельно или привлекаемыми организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации. Расходы указанных лиц на подготовку документации по планировке территории не подлежат возмещению за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ. В соответствии с п. 2 ч. 6 ст. 14 Закона № 217-ФЗ на расходы, связанные с подготовкой документации по планировке территории, могут направляться целевые взносы членов товарищества.

Вместе с тем рассматриваемое изменение ст. 45 ГрК РФ совершенно не означает устраненность органов местного самоуправления от процесса планировки территории садоводческого или некоммерческого товарищества и возможность произвольной подготовки документации по планировке территории. Так, подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в соответствии с программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программами комплексного развития транспортной инфраструктуры, программами комплексного развития социальной инфраструктуры, нормативами градостроительного проектирования, требованиями технических регламентов, сводов правил с учетом материалов и результатов инженерных изысканий, границ территорий объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий выявленных объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий (ч. 10 ст. 45 ГрК РФ).

Подготовленная документация по планировке направляется в орган местного самоуправления поселения или городского округа, который в течение тридцати дней со дня поступления проверяет ее

соответствие вышеуказанным требованиям. Исходя из ч. 131 ст. 46 ГрК РФ, несоответствие документации по планировке указанным требованиям является единственным основанием для отклонения такой документации и направления ее на доработку.

Утверждает документацию по планировке территории глава местной администрации поселения или городского округа (ч. 13 ст. 46 ГрК РФ).

Публичные слушания по проекту планировки и проекту межевания территории, подготовленным применительно к территории садоводства или огородничества, не проводятся. Это обусловлено тем, что проект планировки и проект межевания территории определяют планирование использования земельных участков исключительно внутри границ территории садоводства или огородничества. По этой же причине документация по планировке территории до ее утверждения должна быть одобрена общим собранием членов товарищества (п. 9 ч. 1 ст. 17, ч. 4 ст. 23 Закона № 217-ФЗ).

Из формулировок, используемых в п. 2 и 3 комментируемой статьи, следует, что особенности подготовки документации по планировке территории в виде отсутствия необходимости принятия органом местного самоуправления решения о подготовке такой документации и проведения публичных слушаний распространяются только на случаи подготовки такой документации в отношении земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу для ведения садоводства и огородничества. Поэтому в случае создания такого товарищества гражданами — собственниками садовых или огородных земельных участков и подготовки ими документации по планировке территории применяются общие правила, предусмотренные ст. 45 и 46 ГрК РФ, в том числе решение о подготовке документации по планировке территории принимается органом местного самоуправления поселения, городского округа, а подготовленная документация подлежит обсуждению на публичных слушаниях. Такой подход

представляется обоснованным, учитывая, что ст. 23 Закона № 217-ФЗ допускает включение в случае создания садоводческого или огороднического товарищества указанными гражданами земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не принадлежащих указанным гражданам.

Особо отметим изменения, связанные с осуществлением строительства на садовых земельных участках, поскольку данный вопрос в наибольшей степени затронет всех садоводов.

До вступления в силу Закона № 217-ФЗ выдача разрешения на строительство не требуется в случае строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства. Таким образом, строительство жилого дома или жилого строения на указанных земельных участках осуществлялось без разрешения на строительство и, соответственно, без ввода объекта в эксплуатацию.

Закон № 217-ФЗ предусмотрел иной подход: выдача разрешения на строительство не требуется в случае строительства садового дома и хозяйственных построек на садовом земельном участке. При этом определение садового дома и хозяйственных построек содержится в п. 2 и 3 ст. 3 Закона № 217-ФЗ.

В случае строительства на садовом земельном участке жилого дома его строительство осуществляется по общим правилам законодательства о градостроительной деятельности, то есть необходимо получать разрешение на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию.

Представляется, что строительство жилого дома должно осуществляться по правилам, установленным для строительства объекта индивидуального жилищного строительства (о соотношении этих понятий подробнее см. комментарий к ст. 3), а также должны соблюдаться ограничения по параметрам, установленным для объектов индивидуального жилищного строительства (количество этажей не более чем три, предназначен для проживания одной семьи; ч. 3 ст. 48 ГрК РФ). Следует отметить,

что указанные признаки объекта индивидуального жилищного строительства не являются достаточно определенными и вызывают большое количество вопросов на практике. Прежде всего, это вопрос с определением количества этажей. Согласно разъяснениям федеральных органов исполнительной власти при расчете количества этажей учитываются все этажи в здании, как в надземной, так и в подземной части объекта¹³⁷. Не отличается однозначной правовой определенностью и признак «предназначен для проживания одной семьи». Учитывая вышеизложенное, законодательство в части определения однозначного соотношения понятий «жилой дом» и «объект индивидуального жилищного строительства», а также критериев последнего нуждается в совершенствовании.

Следует отметить, что признаки, установленные ч. 3 ст. 48 ГрК РФ, не означают возможности строительства именно трехэтажного объекта индивидуального жилищного строительства. Это означает, что объект с превышающими параметрами не может рассматриваться как объект индивидуального жилищного строительства. В целом возможность строительства тех или иных объектов, в том числе жилых домов на садовых участках, а также предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства устанавливаются градостроительным регламентом к конкретной территориальной зоне (безусловно, в рамках предусмотренных федеральным законом).

Как отметил ВС РФ при рассмотрении дела о признании самовольной постройкой дома, возведенного на садовом земельном участке, разрешать данный спор необходимо с учетом установленного градостроительного зонирования конкретной территории (определение ВС РФ от 19 апреля 2017 г. № 11-КГ17-3).

ГрК РФ предусматривает, что осуществление подготовки проектной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов индивидуального жилищного строительства не требуется, застройщик по собственной

инициативе вправе обеспечить подготовку такой документации, экспертиза в отношении такой проектной документации не проводится (ч. 3 ст. 48, п. 1 ч. 2 ст. 49). Вместе с тем согласно ч. 21 ст. 49 ГрК РФ в случае, если строительство, реконструкцию объектов, проектная документация которых не подлежит экспертизе (в том числе объектов индивидуального жилищного строительства), планируется осуществлять в границах охранных зон объектов трубопроводного транспорта, экспертиза проектной документации таких объектов является обязательной.

Согласно ч. 9 ст. 51 ГрК РФ в целях строительства, реконструкции объекта индивидуального жилищного строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления непосредственно либо через многофункциональный центр. Как правило, органом, уполномоченным на выдачу разрешений на строительство объектов индивидуального жилищного строительства, является орган местного самоуправления поселения, городского округа.

Для принятия решения о выдаче разрешения на строительство объекта индивидуального жилищного строительства необходимы следующие документы:

- 1) правоустанавливающие документы на земельный участок;
- 2) градостроительный план земельного участка, выданный не ранее чем за три года до дня представления заявления на получение разрешения на строительство;
- 3) схема планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства.

Перечень документов, предоставляемых для получения разрешения на строительство объекта индивидуального жилищного

строительства, с 1 января 2017 г. дополнен описанием внешнего облика объекта в случае, если строительство, реконструкция объекта планируется в границах исторического поселения федерального или регионального значения. Такое требование направлено на обеспечение исторического архитектурного облика соответствующей территории. Представление указанного описания не требуется в случае, если строительство, реконструкция объекта планируются в соответствии с типовым архитектурным решением, утвержденным в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

В выдаче разрешения на строительство может быть отказано при отсутствии вышеуказанных документов или их несоответствии требованиям к строительству, реконструкции объекта, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции (ч. 13 ст. 55 ГрК РФ).

Перечень документов, необходимых для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, а также порядок выдачи такого разрешения урегулированы ст. 55 ГрК РФ.

Статья 46. О внесении изменения в Водный кодекс Российской Федерации

В части 16¹ статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 23, ст. 2381; 2008, № 29, ст. 3418; 2011, № 29, ст. 4281; № 50, ст. 7359; 2013, № 43, ст. 5452; 2014, № 26, ст. 3387; 2015, № 1, ст. 11; № 29, ст. 4370) слова «садоводческих,

огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан» заменить словами «ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд».

➤ Согласно ч. 1 ст. 65 ВК РФ водоохранными зонами являются территории, которые примыкают к береговой линии (границам водного объекта) морей, рек, ручьев, каналов, озер, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления указанных водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

В соответствии с ч. 16 ст. 65 ВК РФ в границах водоохраных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды. Выбор типа сооружения, обеспечивающего охрану водного объекта от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод, осуществляется с учетом необходимости соблюдения установленных в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов. В целях данной статьи под сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод, понимаются:

1) централизованные системы водоотведения (канализации), централизованные ливневые системы водоотведения;

2) сооружения и системы для отведения (сброса) сточных вод в централизованные системы водоотведения (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод), если

они предназначены для приема таких вод;

3) локальные очистные сооружения для очистки сточных вод (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод), обеспечивающие их очистку исходя из нормативов, установленных в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и ВК РФ;

4) сооружения для сбора отходов производства и потребления, а также сооружения и системы для отведения (сброса) сточных вод (в том числе дождевых, талых, инфильтрационных, поливомоечных и дренажных вод) в приемники, изготовленные из водонепроницаемых материалов.

Как предусмотрено ч. 161 ст. 65 ВК РФ, для территорий ведения садоводства и огородничества (ранее — для территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан) предусматриваются определенные особенности, заключающиеся в том, что если такие территории размещены в границах водоохраных зон и не оборудованы сооружениями для очистки сточных вод, до момента их оборудования такими сооружениями и (или) подключения к централизованным системам водоотведения (канализации), централизованным ливневым системам водоотведения допускается применение приемников, изготовленных из водонепроницаемых материалов, предотвращающих поступление загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду.

В соответствии со ст. 8.45 КоАП РФ невыполнение требований по оборудованию хозяйственных и иных объектов, расположенных в границах водоохраных зон, сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения, заиления и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды, в случаях, если такие требования установлены законом, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на должностных лиц — от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц — от пятисот тысяч до

одного миллиона рублей. Повторное в течение года совершение указанного административного правонарушения влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц — от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц — от семисот тысяч до одного миллиона рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Водоохранные зоны устанавливаются в соответствии со ст. 65 ВК РФ. Установление на местности границ водоохранных зон, в том числе посредством специальных информационных знаков, осуществляется в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 10 января 2009 г. № 17 «Об утверждении Правил установления на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов». Согласно п. 4 ст. 1 ГрК РФ водоохранные зоны относятся к числу зон с особыми условиями использования территории. Сведения о таких зонах вносятся в Единый государственный реестр недвижимости в порядке, предусмотренном ст. 32 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Статья 47. О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»

Часть 2 статьи 9 Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 50, ст. 5279; 2008, № 30, ст. 3597, 3599) изложить в следующей редакции:

«2. На землях лесного фонда запрещаются размещение

территорий ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, предоставление лесных участков для ведения садоводства и огородничества, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства.».

Лесные отношения регулируются ЛК РФ, в соответствии со ст. 5 которого лес является экологической системой и природным ресурсом. Лесные участки, расположенные на землях лесного фонда, находятся в федеральной собственности, то есть не могут предоставляться в собственность гражданам и юридическим лицам, в том числе садоводам и огородникам и созданным ими некоммерческим организациям. Кроме того, со дня вступления в силу Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации”» (8 августа 2008 г.) на землях лесного фонда запрещено нахождение коллективных и индивидуальных садов и огородов, дачных поселков, а также отдельных садовых, огородных и дачных земельных участков (ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»).

Отметим, что ранее, к примеру, п. 15 Указа Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» было установлено, что для ведения садоводства и огородничества допускается с разрешения Правительства РСФСР изъятие земель в лесах первой группы, не включенных в состав природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения.

Еще ранее постановление Совета Министров РСФСР от 16 декабря 1955 г. № 1522 «О дальнейшем развитии садоводства и виноградарства рабочих и служащих» и постановление Совета Министров РСФСР и Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов от 18 марта 1966 г. № 261 «О

коллективном садоводстве рабочих и служащих в РСФСР» разрешали осуществлять отвод земельных участков под коллективные сады из земель гослесфонда.

На практике запрет на существование коллективных садов в лесном фонде, установленный Федеральным законом от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (в редакции Закона № 143-ФЗ) оказался в ряде случаев декларативным, прежде всего ввиду того, что во многих случаях границы земель лесного фонда не были установлены по тем же правилам, что и границы земельных участков садоводов, огородников и дачников. В частности, в постановлении Президиума ВАС РФ от 24 июня 2014 г. № 4890/14 было указано, что подавляющее большинство лесных участков, получивших статус ранее учтенных, на которые зарегистрировано право собственности Российской Федерации, представляют собой лесничества, занимающие площади до нескольких миллионов гектар, с многоконтурными границами, наличием внутри населенных пунктов, дорог, водных объектов, садоводческих и дачных товариществ.

В определении от 23 мая 2017 г. № 305-КГ17-4773 ВС РФ разъяснил, что к доказательствам того, что земельный участок пересекает границы земель лесного фонда могут относиться материалы землеустройства (сведения государственного кадастра недвижимости), материалы лесоустройства, в том числе планы лесных участков (планшеты).

Существующая проблема наличия огромного количества пересечений земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам (в том числе садоводам, огородникам и их некоммерческим организациям), была обсуждена на заседании Государственного совета 17 мая 2016 г., в результате чего Президентом Российской Федерации было поручено Правительству Российской Федерации представить предложения по устранению противоречий между сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, государственном кадастре

недвижимости и Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обратив особое внимание на защиту прав граждан и юридических лиц, являющихся добросовестными приобретателями объектов недвижимости¹³⁸.

Во исполнение указанного поручения Президента Российской Федерации был принят Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель».

Данный закон с учетом изменений, внесенных в Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», предусмотрел, что в случае, если в соответствии со сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, лесном плане субъекта Российской Федерации, земельный участок относится к категории земель лесного фонда, а в соответствии со сведениями Единого государственного реестра недвижимости, правоустанавливающими или правоудостоверяющими документами на земельные участки этот земельный участок отнесен к иной категории земель, принадлежность земельного участка к определенной категории земель определяется в соответствии со сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре недвижимости, либо в соответствии со сведениями, указанными в правоустанавливающих или правоудостоверяющих документах на земельные участки, при отсутствии таких сведений в Едином государственном реестре недвижимости. Данные правила применяются в случае, если права правообладателя или предыдущих правообладателей на земельный участок возникли до 1 января 2016 г. Кроме того, земельный участок подлежит отнесению к землям населенных пунктов, если он находится в границах населенного пункта, или к категории земель сельскохозяйственного назначения в иных случаях, если в соответствии со сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, лесном плане

субъекта Российской Федерации, а также сведениями Единого государственного реестра недвижимости, правоустанавливающими и (или) правоудостоверяющими документами на земельные участки земельный участок относится к категории земель лесного фонда, но до 8 августа 2008 г.:

1) предоставлен для ведения огородничества, садоводства или дачного хозяйства гражданину, садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению граждан, иной организации, при которой было создано или организовано указанное объединение, либо образован из указанного земельного участка;

2) предоставлен для строительства и (или) эксплуатации жилого дома либо образован из указанного земельного участка;

3) предоставлен для личного подсобного хозяйства либо образован из указанного земельного участка.

Указанные положения применяются также в случае перехода прав граждан на указанный земельный участок после 8 августа 2008 г.

Статья 48. О внесении изменения в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»

В пункте 3 части 1 статьи 14 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 10, ст. 1152; 2008, № 52, ст. 6235; 2011, № 19, ст. 2709; № 48, ст. 6730; 2014, № 52, ст. 7342; 2016, № 7, ст. 909; 2017, № 15, ст. 2139) слова «садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов,» исключить.

➤ В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Федерации» в связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооператива, садоводческого, огороднического, дачного потребительского кооператива, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя (работодателя) в порядке, установленном муниципальным правовым актом), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени органа местного самоуправления.

Учитывая признание утратившим силу Закона № 66-ФЗ, который предусматривал возможность создания садоводческих, огороднических и дачных потребительских кооперативов, изменения, вносимые в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» носят сопутствующий характер.

Обратим внимание, что муниципальные служащие сохраняют возможность участвовать в управлении товариществом собственников недвижимости, то есть и в управлении садоводческим или огородническим товариществом. Принимая во внимание широкое распространение садоводства и огородничества в нашей стране, нетрудно предположить, что значительная часть муниципальных служащих обладают садовыми или огородными земельными участками.

Кроме того, вспомним, что до 1 марта 2015 г. Закон № 66-ФЗ (п. 5 ст. 14) предусматривал возможность предоставления земельных участков садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, сформированным в соответствии с ведомственной принадлежностью или иным принципом. Исходя из данной формулировки, членами такого объединения могли стать сотрудники какого-либо органа местного самоуправления, в том числе работники местной администрации.

Статья 49. О внесении изменений в Федеральный закон «О кадастровой деятельности»

Внести в Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 31, ст. 4017; 2008, № 30, ст. 3597; 2009, № 29, ст. 3582; № 52, ст. 6410; 2011, № 50, ст. 7365; 2013, № 30, ст. 4083; 2014, № 26, ст. 3377; № 52, ст. 7558; 2016, № 18, ст. 2484; № 27, ст. 4294) следующие изменения:

1) в статье 39:

а) в части 4 слова «представитель членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан — решением общего собрания членов данного некоммерческого объединения или решением собрания уполномоченных данного некоммерческого объединения (если соответствующий смежный земельный участок расположен в пределах территории данного некоммерческого объединения и относится к имуществу общего пользования)» заменить словами «представитель садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества — решением общего собрания членов садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества (если соответствующий смежный земельный участок расположен в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд и является земельным участком общего назначения)»;

б) в пункте 2 части 8 слова «в пределах территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и относится к имуществу общего пользования» заменить словами «в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд и является земельным участком общего назначения»;

2) в части 3 статьи 42⁶ слова «на территориях садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан,» заменить словами «в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд,», слова «такого объединения» исключить, слова «таком объединении» заменить словами «садоводческом или огородническом некоммерческом товариществе»;

3) в статье 42⁷:

а) в пункте 3 части 1 слова «органов управления садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан» заменить словами «в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд»;

б) в пункте 1 части 4 слова «Если комплексные кадастровые работы выполняются на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, дополнительно указывается наименование такого некоммерческого объединения.» исключить;

4) в части 2 статьи 42⁸ слова «садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан,» заменить словами «ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд», слова «такого объединения граждан» исключить, слова «таком объединении граждан» заменить словами «садоводческом или огородническом некоммерческом товариществе»;

5) в части 2 статьи 42⁹ слова «на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан» заменить словами «в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд», слова «такого объединения граждан» исключить, слова «таком объединении граждан» заменить словами «садоводческом или огородническом некоммерческом товариществе»;

6) в части 3 статьи 42¹⁰ слова «председатели правлений садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, если комплексные кадастровые работы выполняются в отношении объектов недвижимости, расположенных на территориях таких объединений граждан» заменить словами «лицо, уполномоченное решением общего собрания членом садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, если комплексные кадастровые работы выполняются в отношении объектов недвижимости, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд».

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» является чрезвычайно важным для садоводов и огородников, поскольку именно данный закон регулирует деятельность кадастровых инженеров в Российской Федерации, которыми осуществляется подготовка документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

В целях определения местоположения границ садовых и огородных земельных участков, а также земельных участков общего назначения в границах территории ведения садоводства или огородничества необходимо выполнение кадастровых работ, результатом которых является подготовка межевого плана земельного участка.

Требования к подготовке межевого плана установлены ст. 22 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и приказом Минэкономразвития России от 8 декабря 2015 г. № 921 «Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке».

Для осуществления государственного кадастрового учета жилого дома, садового дома, хозяйственных построек и гаражей требуется обращение к кадастровому инженеру за подготовкой технического плана соответствующего объекта.

С учетом положений ст. 51 ГрК РФ для строительства жилого дома на садовом участке садоводу понадобится получение разрешения на строительство. Такое разрешение не потребуется в случае строительства садового дома, хозяйственных построек или гаража (п. 1 ч. 17 ст. 51 ГрК РФ). Порядок подготовки технического плана объектов капитального строительства предусмотрен ст. 24 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 18 декабря 2015 г. № 953 «Об утверждении формы технического плана и требований к его подготовке, состава содержащихся в нем сведений, а также формы декларации об объекте недвижимости, требований к ее подготовке, состава содержащихся в ней сведений».

Отметим, что до 1 января 2017 г. в рамках положений Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ст. 253) садоводам и дачникам не требовалось обращаться к кадастровому инженеру за подготовкой технического плана в целях осуществления государственного кадастрового учета объектов недвижимости, расположенных на садовых и дачных участках. Для этого было достаточно заполнения и подачи в орган регистрации прав декларации о таком объекте.

Напомним, что в соответствии с п. 4 ст. 3 Закона № 217-ФЗ огородный земельный участок — это земельный участок,

предназначенный для отдыха граждан и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур с правом размещения хозяйственных построек, не являющихся объектами недвижимости, предназначенных для хранения инвентаря и урожая сельскохозяйственных культур. Таким образом, правовой режим огородного земельного участка не подразумевает возможности строительства на них объектов недвижимости.

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 291 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» кадастровый инженер обязан отказаться от заключения договора подряда на выполнение кадастровых работ в случае, если объект недвижимости, в отношении которого заказчик кадастровых работ предполагает выполнение таких работ, не является объектом недвижимости, в отношении которого осуществляется кадастровый учет в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». В связи с этим в случае обращения гражданина к кадастровому инженеру с просьбой о подготовке технического плана в отношении какого-либо объекта, расположенного на огородном участке, кадастровый инженер обязан отказаться от заключения соответствующего договора подряда, поскольку такой объект изначально не может относиться к объектам недвижимости.

В п. 1 Обзора судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета, утвержденного Президиумом ВС РФ 30 ноября 2016 г., ВС РФ также отмечает, что действующее законодательство не предусматривает осуществления кадастрового учета объекта, не являющегося объектом недвижимости.

Среди садоводов и огородников достаточно распространенными являются споры о местоположении границ земельных участков. Порядок согласования местоположения границ земельных участков со смежными правообладателями урегулирован ст. 39 и 40 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности». В частности, как следует из п. 2.9 Обзора ВС РФ,

значительное число споров между членами садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений по установлению границ земельных участков вызвано тем, что в большей части земельные участки предоставлялись садоводам без проведения работ по межеванию и кадастрового учета. Многие земельные участки не поставлены на кадастровый учет либо поставлены на кадастровый учет декларативно, когда их границы в соответствии с требованиями земельного законодательства не определены. Рассмотрение данных споров связано с разрешением вопроса о принадлежности спорной части участка истцу или ответчику, что невозможно без точного определения границ.

ВС РФ разъяснено, что в том случае, если точные границы земельного участка не установлены по результатам кадастровых работ — сведения о его координатах отсутствуют в Государственном кадастре недвижимости (с 1 января 2017 г. — ЕГРН), в связи с чем установить их местоположение на местности не представляется возможным, судом от истца истребуются доказательства того, что спорная часть входит в состав принадлежащего ему участка, а ответчик своими действиями создает препятствия в его использовании. Установление местонахождения спорной границы участка осуществляется судом путем сравнения фактической площади с указанной в правоустанавливающих документах (первичных землеотводных документах) с помощью существующих на местности природных или искусственных ориентиров (многолетних насаждений, жилого дома, хозяйственных и бытовых построек, трубопроводов и др.) при условии, что они зафиксированы в планах обмеров органов технической инвентаризации, топографических съемках или иных документах, отражающих ранее существовавшие фактические границы.

В ситуации, когда площадь земельного участка истца с учетом фактических границ больше или меньше площади, указанной в правоустанавливающем документе, суд проверяет, за счет каких земель образовалась данная разница, производился ли кем-либо из сторон или прежних владельцев участков перенос спорной границы, осуществлялась ли истцом или ответчиком дополнительная

прирезка к своему земельному участку и имеет ли данная прирезка отношение к той части участка, по поводу которой заявлен спор, а также как давно стороны пользуются участками в имеющихся границах.

ВС РФ отмечается, что является правильным подход, когда точное соответствие фактической площади участка ответчика выданным правоустанавливающим документам не рассматривается судами в качестве достаточного основания для отказа в иске, поскольку оно может быть связано с добровольным отказом ответчика от части своего участка с другой стороны при одновременном захвате части участка истца. Эти же обстоятельства проверяются судом и в отношении действий самого истца.

В частности, ВС РФ в указанном Обзоре судебной практики высказана позиция по ряду категорий споров, которые наиболее часто встречаются среди садоводов и огородников. К таковым относятся:

1) споры, причиной которых является установка садоводами и огородниками заборов и ограждений таким образом, что осуществляется самовольное занятие части соседнего земельного участка;

2) споры, связанные с нарушением процедуры согласования границ земельных участков с правообладателями смежных земельных участков.

Также дополним, что распространенным явлением в садоводческих и огороднических товариществах является частичное занятие земельных участков общего назначения со стороны садоводов и огородников, прежде всего в случаях, когда сведения о местоположении границ таких земельных участков отсутствует в Едином государственном реестре недвижимости.

Важнейшим представляется вывод ВС РФ, сделанный в определении от 20 октября 2015 г. № 14-КГ15-7, в котором указано, что неустановление границ земельных участков в соответствии с

действующим законодательством не является препятствием для защиты их собственниками своих прав посредством предъявления иска об устранении препятствий в пользовании земельными участками.

Отдельная глава Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» посвящена комплексным кадастровым работам, которые могут проводиться и на территории ведения садоводства и огородничества. В частности, С. А. Липски отмечает, что этот подход позволит не только значительно снизить затраты (при охвате этими работами сразу десятков, а то и сотен участков стоимость работ в расчете на один участок окажется значительно ниже в сравнении с нынешней ситуацией, когда участки межаются по одному), но и свести к минимуму вероятность кадастровых ошибок (которые, как правило, выявляются спустя некоторое время после межевания границ участков, когда аналогичные работы выполняются в отношении смежных с ним участков)¹³⁹. Вместе с тем представляется, что в настоящее время институт комплексных кадастровых работ применительно к территориям коллективных садов и огородов еще не заработал как по причинам экономического характера, обусловленным текущим состоянием бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, так и в связи с отдельными недостатками в правовом регулировании¹⁴⁰.

Главными особенностями проведения комплексных кадастровых работ именно в границах территории ведения садоводства и огородничества являются, во-первых, необходимость проведения таких работ в соответствии с документацией по планировке территории, утвержденной применительно к такой территории, либо в соответствии с проектом организации и застройки территории или иным документом, на основании которого садовые и огородные земельные участки были распределены в границах такой территории; во-вторых, при формировании согласительной комиссии для целей согласования местоположения границ земельных участков по итогам комплексных кадастровых работ в состав такой комиссии включается лицо, уполномоченное

решением общего собрания членов садоводческого или огороднического товарищества.

Статья 50. О внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Внести в Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 48, ст. 5711; 2011, № 29, ст. 4288; 2012, № 26, ст. 3446; 2015, № 1, ст. 19; № 27, ст. 3967; 2016, № 27, ст. 4202) следующие изменения:

1) в пункте 4 части 5 статьи 11 слова «дачные дома,» исключить;

2) в статье 12:

а) в наименовании слова «в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» заменить словами «на территориях ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд»;

б) в части 10 слова «пользования садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан» заменить словами «пользования, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд»;

в) в части 11 слова «пользования садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан» заменить словами «пользования, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд»;

3) в статье 13:

а) в части 9 слова «дачного дома или» исключить;

б) в части 12 слова «дачных домов или» исключить.

➤ Изменения, вносимые в Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», носят в целом технический характер. В частности, как и в других федеральных законах, из данного закона исключается понятие «дачный дом», а также изменяется терминология в части территории коллективных садов и огородов.

Следует напомнить, что в соответствии с п. 4, 5 ч. 5 ст. 11 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 261-ФЗ) требования энергетической эффективности не распространяются на объекты индивидуального жилищного строительства, садовые дома, а также строения, сооружения вспомогательного использования.

Вместе с тем в соответствии со ст. 13 Закона № 261-ФЗ на собственников дачных и садовых домов распространяются требования об оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов. Так, в соответствии с ч. 6–7 указанной статьи до 1 июля 2012 г., а для Республики Крым и города федерального значения Севастополя до 1 января 2019 г. собственники введенных в эксплуатацию на день вступления в силу Закона № 261-ФЗ жилых домов, дачных домов или садовых домов, которые объединены принадлежащими им или созданным ими организациями (объединениям) общими сетями инженерно-технического обеспечения, подключенными к электрическим сетям централизованного электроснабжения, и (или) системам централизованного теплоснабжения, и (или) системам

централизованного водоснабжения, и (или) иным системам централизованного снабжения энергетическими ресурсами, обязаны обеспечить установку коллективных (на границе с централизованными системами) приборов учета используемых воды, тепловой энергии, электрической энергии, а также ввод установленных приборов учета в эксплуатацию. До 1 января 2015 г., а для Республики Крым и города федерального значения Севастополя до 1 января 2021 г. собственники указанных объектов, объединенных общими сетями инженерно-технического обеспечения, принадлежащими им или созданным ими организациям (объединениям) и подключенными к системе централизованного газоснабжения, обязаны обеспечить установку на указанных объектах коллективных (на границе с централизованными системами) приборов учета используемого природного газа, а также ввод установленных приборов учета в эксплуатацию. Здания, строения, сооружения и иные объекты, в процессе эксплуатации которых используются энергетические ресурсы, в том числе временные объекты, вводимые в эксплуатацию после дня вступления в силу Закона № 261-ФЗ, на дату их ввода в эксплуатацию должны быть оснащены приборами учета используемых энергетических ресурсов.

В соответствии со ст. 12 Закона № 261-ФЗ уполномоченный федеральный орган исполнительной власти утверждает перечень рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан. Однако приказом Минстроя России от 9 декабря 2016 г. № 916 / пр приказ Министерства регионального развития РФ от 29 июля 2010 г. № 338 «Об утверждении перечня рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан» признан не подлежащим применению.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе утвердить дополнительный перечень рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан. Например, перечни таких мероприятий утверждены в Ивановской области¹⁴¹, Курской области¹⁴², Республике Бурятия¹⁴³, Самарской области¹⁴⁴, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре¹⁴⁵, Ямало-Ненецком автономном округе¹⁴⁶. Среди рекомендуемых мероприятий в качестве примера можно отметить опрессовку систем летнего полива в целях исключения утечек в системе водоснабжения и снижения расходов электроэнергии на подачу воды; установку частотно регулируемых приводов на насосном оборудовании скважин и водозаборов; замену линий электропередачи, не соответствующих требованиям правил эксплуатации электроустановок, а также иного устаревшего оборудования; замену электрооборудования, не соответствующего проектной мощности; организацию освещения территории общего пользования с применением энергосберегающих ламп; утепление зданий и сооружений, используемых для общих нужд.

Статья 51. О внесении изменения в Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Статью 5 Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 459-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 1, ст. 12) дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Некоммерческие организации, созданные гражданами

для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, вправе осуществлять добычу подземных вод для целей хозяйственно-бытового водоснабжения указанных некоммерческих организаций до 1 января 2020 года без получения лицензии на пользование недрами.».

➤ На встрече Д. А. Медведева с представителями садоводческих, огороднических и дачных хозяйств в Курской области 22 августа 2016 г. председателем Правительства Российской Федерации было озвучено следующее: «Нам нужно обязательно контролировать, что происходит с нашей водой. Это действительно великая ценность. В нашей стране, хоть она и очень большая и воды у нас 20% мировых запасов, от лицензирования отказываться нельзя. Но для всех пользователей, чьи скважины возникли до момента вступления в силу этого закона и которые уже в настоящий момент действуют, все эти лицензии продлить им в автоматическом режиме и бесплатно. Просто поставить на учет, сказать, есть скважина, эта скважина нам известна, она расположена в такой-то местности, обладает такими-то координатами, имеет такие-то глубины, и все, и ни копейки не брать. То есть, по сути, мы провели бы амнистию в этой сфере. Мне кажется, это было бы правильно. А кто заново обращается, новые товарищества, пусть они получают лицензию в установленном порядке. Я думаю, что это будет справедливо. И мы обязательно воплотим эту идею в жизнь»¹⁴⁷.

По результатам данной встречи было дано поручение (резолуция № ДМ-П11-5236 от 31 августа 2016 г.) Минприроды России, Минэкономразвития России обеспечить внесение в Правительство Российской Федерации проекта нормативного правового акта, направленного на упрощение для отдельных категорий граждан и юридических лиц процедуры лицензирования пользования подземными водами и уменьшение их материальных затрат при сборе требуемой документации, а также предусматривающего упрощенный и бесплатный порядок оформления подлежащих лицензированию действующих скважин, предназначенных для централизованного снабжения водой садоводческих,

огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан¹⁴⁸.

Комментируемая статья направлена на реализацию вышеуказанного поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева и предусматривает исключение из общих правил, предусмотренных Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-І «О недрах».

Так, по общему правилу согласно ст. 11 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-І «О недрах» предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Однако данная статья, вступившая в силу со дня официального опубликования Закона № 217-ФЗ, то есть с 30 июля 2017 г. (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>), освобождает все ранее созданные садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения от получения лицензии на добычу подземных вод до 1 января 2020 г. После указанной даты садоводческие и огороднические товарищества должны будут получать лицензию на добычу подземных вод в упрощенном порядке согласно изменениям, внесенным в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-І «О недрах» ст. 31 комментируемого закона. В частности, таким товариществам не потребуется проведение геологического изучения недр, государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, согласования и утверждения технических проектов и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами, а также предоставления доказательств того, что

товарищества обладают или будут обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ.

Статья 52. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости»

Внести в Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 29, ст. 4344; 2016, № 18, ст. 2495; № 23, ст. 3296; № 26, ст. 3890; № 27, ст. 4248, 4284, 4294; 2017, № 27, ст. 3938) следующие изменения:

1) в пункте 1 части 2 статьи 24¹ слова «садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении граждан» заменить словами «границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд»;

2) в статье 41:

а) в части 4 слова «некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства» заменить словами «садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу»;

б) в части 7 слова «в жилом строении (предусмотренном Федеральным законом от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»)» заменить словами «в садовом доме»;

3) часть 1 статьи 42 дополнить новым вторым предложением следующего содержания: «Государственная регистрация перехода права на садовый или огородный земельный участок, расположенный в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, одновременно является государственной регистрацией

перехода права на долю в праве общей собственности на имущество общего пользования, расположенное в границах такой территории, если это имущество принадлежит на праве общей долевой собственности собственникам садовых или огородных земельных участков, расположенных в границах такой территории.»;

4) в статье 49:

а) в наименовании слово «, дачного» исключить;

б) в абзаце первом части 1 слово «, дачного» исключить;

5) статью 70 дополнить частью 10 следующего содержания:

«10. В срок до 1 января 2024 года подготовка технического плана в целях осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав в отношении расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд зданий, сооружений, относящихся к имуществу общего пользования и созданных до дня вступления в силу Градостроительного кодекса Российской Федерации, осуществляется на основании декларации, составленной и заверенной председателем садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, и правоустанавливающего документа на земельный участок общего назначения, на котором расположены такие здания, сооружения. При этом для подготовки технического плана предоставление разрешения на строительство и (или) разрешения на ввод в эксплуатацию таких зданий, сооружений, а также иных документов не требуется.».

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — Закон № 218-ФЗ), вступивший в силу с 1 января 2017 г., объединил ранее существовавшие государственные информационные ресурсы —

государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество в новый ресурс — Единый государственный реестр недвижимости. Кроме того, данный закон установил единый порядок осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества и регистрации прав на него. Напомним, что до 1 января 2017 г. данные вопросы регулировались Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Закон № 218-ФЗ содержит ряд важнейших положений для садоводов и огородников, поскольку именно его нормы позволяют им осуществлять регистрацию прав на их имущество.

Из изменений, внесенных комментируемым законом в Закон № 218-ФЗ, отметим прежде всего новые положения ч. 1 ст. 42, согласно которым государственная регистрация перехода права на садовый или огородный земельный участок, расположенный в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, одновременно является государственной регистрацией права на долю в праве общей собственности на имущество общего пользования, расположенное в границах такой территории, если это имущество принадлежит на праве общей долевой собственности собственникам садовых или огородных земельных участков, расположенных в границах такой территории. Исходя из указанной нормы, данные положения не будут применяться, если общее имущество будет принадлежать садоводческому или огородническому товариществу как юридическому лицу (данное правило относится к товариществам, созданным до 1 января 2019 г.), а также в случае если в соответствии с решением общего собрания членов товарищества соответствующее имущество было передано в муниципальную собственность или в государственную собственность субъекта Российской Федерации.

Часть 7 ст. 41 Закона № 218-ФЗ запрещает осуществление

государственного кадастрового учета и государственной регистрации права собственности на помещение или помещения (в том числе жилые) в жилом доме (объекте индивидуального жилищного строительства) или в садовом доме. При этом не следует забывать, что в соответствии со ст. 16 ЖК РФ к видам жилых помещений относятся не только жилые дома, но и их части.

В п. 5 Обзора судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета, утвержденного Президиумом ВС РФ 30 ноября 2016 г., ВС РФ разъяснил, что часть жилого дома может быть поставлена на кадастровый учет в качестве самостоятельного объекта недвижимости, если она является обособленной и изолированной. В частности, по возникшему спору ВС РФ отметил, что одноэтажный жилой дом состоит из двух блоков, являющихся самостоятельными изолированными объектами, которые предназначены для проживания и не имеют вспомогательных помещений общего пользования. При таких обстоятельствах части (блоки) жилого дома могут быть поставлены на кадастровый учет в качестве самостоятельных объектов недвижимости.

Вместе с тем в ч. 7 ст. 41 Закона № 218-ФЗ законодатель использовал формулировку «жилой дом (объект индивидуального жилищного строительства)», фактически в данном случае приравняв друг к другу указанные понятия. С учетом того, что в соответствии с ч. 3 ст. 48 ГрК РФ одним из признаков объекта индивидуального жилого дома является его предназначение для проживания одной семьи, представляется, что учет и регистрация построенного на садовом участке жилого дома должна осуществляться именно как одного объекта недвижимости, а не частей жилого дома как самостоятельных объектов недвижимого имущества.

Существенное значение для садоводов и огородников имеют положения ст. 49 Закона № 218-ФЗ, которые сохранили подходы, ранее установленные ст. 252 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое

имущество и сделок с ним», которые появились в законодательстве с введением «дачной амнистии» (Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества»).

Напомним, что согласно п. 91 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», в случае если земельный участок был предоставлен гражданину до введения в действие Земельного кодекса РФ для ведения дачного хозяйства, огородничества, садоводства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования либо в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина на земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права, такой гражданин вправе зарегистрировать право собственности на указанный земельный участок, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность. При этом какого-либо решения органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка не требуется.

Серьезную озабоченность садоводов и огородников вызывает вопрос так называемого «межевания», которое в настоящее время именуется определением местоположения границ земельных участков. Применительно к ранее учтенным земельным участкам такая процедура называется уточнением границ земельного участка (ст. 43 Закона № 218-ФЗ). Прежде всего, граждане выражают обеспокоенность в связи с тем, что, по их мнению, такая процедура является для них обязательной и должна быть осуществлена в определенный срок. Вторая причина беспокойства — это стоимость кадастровых работ, которые осуществляет кадастровый инженер.

В части необходимости проведения кадастровых работ в целях

определения местоположения границ земельных участков действительно следует отметить некоторую непоследовательность законодателя в данном вопросе.

Так, ныне утратившая силу ст. 19 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» предусматривала, что отсутствие в государственном кадастре недвижимости в отношении земельного участка, предоставленного для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства, сведений о координатах характерных точек границ такого земельного участка или при наличии пересечений одной из границ такого земельного участка границ другого земельного участка не является основанием для приостановления или отказа в государственной регистрации прав на такой земельный участок, но только до 1 января 2018 г. При этом Закон № 218-ФЗ, пришедший на смену ранее действовавшему закону, вообще не содержит положений о запрете на распоряжение земельными участками, в отношении которых в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о местоположении их границ.

В отношении стоимости кадастровых работ следует отметить, что согласно ч. 3 ст. 47 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» предельные максимальные цены (тарифы, расценки, ставки и тому подобное) кадастровых работ в зависимости от видов объектов недвижимости, иных имеющих существенное значение критериев могут устанавливаться субъектами Российской Федерации на период до 1 марта 2018 г. При этом установленные в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» до дня вступления в силу настоящего Федерального закона предельные максимальные цены (тарифы, расценки, ставки и тому подобное) работ по проведению территориального землеустройства в отношении земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного,

дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, признаются установленными в соответствии с настоящей частью предельными максимальными ценами (тарифами, расценками, ставками и тому подобное) кадастровых работ в отношении указанных земельных участков.

Кроме того, напомним, что уточнение местоположения границ садовых и огородных земельных участков может осуществляться при выполнении комплексных кадастровых работ (глава 41 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»).

Также необходимо учитывать, что ст. 12 Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» предусматривается, что исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе обеспечивать проведение кадастровых работ, государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав граждан на земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, и находящиеся на таких земельных участках объекты капитального строительства.

В указанных целях эти органы:

- 1) осуществляют прием заявлений граждан на проведение кадастровых работ, государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав граждан на земельные участки и находящиеся на таких земельных участках объекты капитального строительства;

- 2) выступают заказчиками кадастровых работ на основании заявлений граждан;

3) подают заявления и другие документы о проведении государственного кадастрового учета земельных участков и находящихся на таких земельных участках объектов капитального строительства;

4) получают кадастровые паспорта объектов недвижимости (земельных участков и находящихся на таких земельных участках объектов капитального строительства) и другие документы и передают такие документы гражданам, в интересах которых осуществлялся государственный кадастровый учет;

5) подают от имени граждан (в качестве уполномоченных лиц) заявления о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и иные необходимые для осуществления такой государственной регистрации документы в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также получают свидетельства о государственной регистрации прав и (или) иные документы и передают их гражданам, в интересах которых осуществлялась такая государственная регистрация.

Отметим, что отдельные положения ст. 12 Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» в настоящее время утратили свою актуальность. В частности, в настоящее время гражданам не выдаются кадастровые паспорта объектов недвижимости и свидетельства о государственной регистрации прав, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 28 Закона № 218-ФЗ государственный кадастровый учет, государственная регистрация возникновения или перехода прав на недвижимое имущество удостоверяются выпиской из Единого государственного реестра недвижимости.

Важным моментом для садоводов и огородников также является вопрос о возможности увеличения площади садового или огородного земельного участка при уточнении его границ.

Согласно п. 32 ч. 1 ст. 26 Закона № 218-ФЗ осуществление государственного кадастрового учета приостанавливается в случае, если в результате уточнения сведений о площади земельного участка такая площадь будет больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в Едином государственном реестре недвижимости, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с федеральным законом для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, или, если такой размер не установлен, на величину более чем десять процентов площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в Едином государственном реестре недвижимости.

Таким образом, при уточнении местоположения границ садовых и огородных участков площадь земельного участка может быть увеличена не более чем на минимальный размер, установленный градостроительным регламентом, а если такой размер не установлен, то не более чем на десять процентов. Напомним, что согласно ч. 20 ст. 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» до установления в градостроительном регламенте предельных размеров земельных участков действуют предельные размеры, ранее установленные по правилам, предусмотренным ст. 33 ЗК РФ.

При обсуждении данного вопроса важно подчеркнуть позицию ВС РФ, изложенную в п. 17 Обзора судебной практики по делам, связанным с оспариванием отказа в осуществлении кадастрового учета, утвержденного Президиумом ВС РФ 30 ноября 2016 г., согласно которой отсутствие обоснования увеличения площади земельного участка не является основанием для отказа в осуществлении государственного кадастрового учета. Аналогичную правовую позицию ВС РФ занимал и ранее при рассмотрении конкретных дел (см., например определения от 11 ноября 2015 г. № 18-КГ15-144, от 16 декабря 2015 г. № 80-КГ15-26).

Законодатель предусмотрел для садоводов и огородников и еще одну возможность увеличения площади своих земельных участков. Согласно ст. 3928 ЗК РФ площадь садового или огородного земельного участка может быть увеличена за плату в результате перераспределения с землями или земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Безусловно, при обсуждении возможности увеличения площади садовых и огородных участков следует учитывать, что при реализации любой из вышеописанных процедур садоводы и огородники должны вести себя добросовестно и не допускать такого увеличения за счет самовольного занятия земельных участков других граждан или земельных участков общего назначения, не совершать указанных действий в противоречие утвержденной документации по планировке территории.

В соответствии с п. 1 ч. 17 ст. 51 ГрК РФ для строительства садового дома, хозяйственных построек и гаражей на садовом участке не требуется получение разрешения на строительство. Согласно ч. 10 ст. 40 Закона № 218-ФЗ государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на созданные здание или сооружения, для строительства которых в соответствии с федеральными законами не требуется разрешение на строительство, осуществляются на основании технического плана таких объектов недвижимости и правоустанавливающего документа на земельный участок, на котором расположены такие объекты недвижимости. Обратим внимание, что Законом № 218-ФЗ предусмотрено одновременное проведение государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на созданный объект недвижимости. При этом факт создания объекта недвижимости, при строительстве (реконструкции) которого в соответствии с законодательством не требуется выдача разрешения на строительство, не соответствующего виду разрешенного использования земельного участка, на котором он создан (создается), или несоответствие такого объекта градостроительному регламенту являются основанием для приостановления и

последующего отказа в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав (п. 22 ч. 1 ст. 26 Закона № 218-ФЗ).

Статья 53. О признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации

Признать утратившими силу:

1) **Федеральный закон от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 16, ст. 1801);**

2) **Федеральный закон от 22 ноября 2000 года № 137-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 48, ст. 4632);**

3) **пункт 32 статьи 2 Федерального закона от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 12, ст. 1093);**

4) **статью 16 Федерального закона от 8 декабря 2003 года № 169-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу законодательных актов РСФСР» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 50, ст. 4855);**

5) **статью 99 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в**

связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607);

6) статью 4 Федерального закона от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 27, ст. 2881);

7) статью 31 Федерального закона от 26 июня 2007 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 27, ст. 3213);

8) статью 3 Федерального закона от 13 мая 2008 года № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 20, ст. 2251);

9) статью 31 Федерального закона от 30 декабря 2008 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 1, ст. 17);

10) статью 24 Федерального закона от 1 июля 2011 года № 169-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 27, ст. 3880);

11) статью 5 Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 417-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 50, ст. 7359);

12) статью 2 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 19, ст. 2317);

13) пункт 21 статьи 1 (в части подпункта 5 пункта 2 статьи 39³ и пункта 5 статьи 39⁸ Земельного кодекса Российской Федерации) и статью 6 Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 26, ст. 3377);

14) статью 14 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 42, ст. 5615);

15) статью 4 Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 1, ст. 11);

16) статью 7 Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 1, ст. 52);

17) статью 5 Федерального закона от 31 января 2016 года № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, № 5, ст. 559);

18) Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 337-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, № 27, ст. 4270).

➤ Главным положением комментируемой статьи является признание утратившим силу Закона № 66-ФЗ. Двадцать лет садоводы, огородники и дачники нашей страны жили именно по правилам данного закона, создавали объекты инфраструктуры, хозяйствовали на своих участках, формировали правила совместного сосуществования на одной территории. Именно реализация данного закона выявила ряд проблем, свойственных только объединениям садоводов, огородников и дачников, решение которых в том числе потребовало обновления правового регулирования данной сферы.

Оценивая принятие Закона № 66-ФЗ, некоторые специалисты говорили, что закон базировался на принципиально новых основах по отношению к ранее действовавшим нормативно-правовым актам, например уставам садоводческого товарищества и дачно-строительного кооператива. Отмечалось, что, во-первых, в законе определены организационные формы объединений граждан, имеющих сады, огороды, дачи, и четко очерчены права пользования, владения, распоряжения земельными участками; во-вторых, расширены права и повышена ответственность органов управления (общего собрания, правления и председателя) садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения; в-третьих, урегулирован порядок приватизации и оборота садовых, огородных и дачных земельных участков (в законе отсутствует понятие «коллективного землепользования», на чем основывалось прежнее законодательство); в-четвертых, на добровольных началах создается система ассоциаций (союзов) вплоть до федерального уровня для координации деятельности, представления и защиты интересов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в отношениях с органами государственной власти, местного самоуправления, общественными и другими организациями в целях оказания информационных, правовых и иных услуг в области ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства; в-пятых, конкретизирован порядок кредитно-финансовой поддержки и предоставления льгот этим объединениям; в-шестых, значительно усилена ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них законодательством обязанностей в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества или дачного хозяйства, определен порядок участия объединений в принятии органами государственной власти или органами местного самоуправления решений, касающихся прав и законных интересов этих объединений¹⁴⁹.

О. Н. Афанасьев писал, что впервые более чем за полувековую историю садово-огородно-дачного движения появился закон, комплексно и всесторонне регулирующий основные вопросы этой

деятельности¹⁵⁰. Однако он же говорил, что данный закон по разным причинам не смог пока решить всех проблем «городских аграриев» — например, вопросов льготного налогообложения садоводов, дачников и огородников и многие другие¹⁵¹.

И. А. Алтухов указывал, что Закон № 66-ФЗ определяет долгосрочную социальную политику государства по обеспечению граждан экологически чистыми фруктами, ягодами, овощами собственного производства, созданию загородных баз отдыха индивидуального (семейного) пользования, превращению нашей страны в цветущий сад¹⁵².

Можно сказать, что Закон № 66-ФЗ следовал изменившимся после советского времени реалиям жизни коллективных садов и огородов, а также дачных поселков. Н. И. Калинин характеризовал такие изменения, говоря: «Если раньше товарищества создавались при заводах, предприятиях, учреждениях и организациях и к разрешению конфликтных ситуаций привлекались юристы администрации и профкомов, то теперь садоводы и правление товарищества в правовом отношении предоставлены сами себе. Хочешь защищать свои права — изучай законодательство»¹⁵³.

Именно изучением данного закона и поиском возможных вариантов его применения и занималось садоводческое сообщество все время со дня его принятия и до признания его утратившим силу. Действительно, трудно привести в пример какой-либо другой закон, который одновременно бы затрагивал такое количество граждан Российской Федерации и характеризовался бы значительным количеством внутренних противоречий и норм, во многом носящих спорный характер, а также положений, не в полной мере соответствующих другим федеральным законам.

Безусловно, только время и складывающаяся правоприменительная и судебная практика, реакция самого садоводческого сообщества нашей страны дадут оценку комментируемому закону. Возможно, такая оценка укажет на то,

что законодательство о садоводстве и огородничестве нуждается в дальнейшем более существенном реформировании.

Статья 54. Переходные положения

1. Реорганизация некоммерческих организаций, созданных гражданами для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, не требуется, за исключением случаев, установленных настоящей статьей.

2. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона к созданным до дня вступления в силу настоящего Федерального закона садоводческим или дачным некоммерческим партнерствам до приведения их уставов в соответствие со статьями 1–28 настоящего Федерального закона применяются положения настоящего Федерального закона о садоводческих некоммерческих товариществах.

3. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона к созданным до дня вступления в силу настоящего Федерального закона огородническим некоммерческим партнерствам до приведения их уставов в соответствие со статьями 1–28 настоящего Федерального закона применяются положения настоящего Федерального закона об огороднических некоммерческих товариществах.

4. Созданные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона садоводческие или огороднические кооперативы должны быть преобразованы в товарищества собственников недвижимости или должны привести свои уставы в соответствие с законодательством Российской Федерации о сельскохозяйственной кооперации при первом их изменении в случае принятия их членами решения об осуществлении деятельности по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства или иной деятельности, не связанной с ведением садоводства и огородничества на

садовых или огородных земельных участках.

5. Учредительные документы, а также наименования организаций, указанных в части 1 настоящей статьи, подлежат приведению в соответствие со статьями 1–28 настоящего Федерального закона при первом изменении учредительных документов указанных организаций. Учредительные документы указанных организаций до приведения их в соответствие со статьями 1–28 настоящего Федерального закона действуют в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

6. Изменения наименований организаций, указанных в части 1 настоящей статьи, в связи с их приведением в соответствие со статьями 1–28 настоящего Федерального закона не требуют внесения изменений в правоустанавливающие и иные документы, содержащие их прежние наименования. Внесение таких изменений может осуществляться по желанию заинтересованных лиц.

7. Для целей применения в настоящем Федеральном законе, других федеральных законах и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актах такие виды разрешенного использования земельных участков, как «садовый земельный участок», «для садоводства», «для ведения садоводства», «дачный земельный участок», «для ведения дачного хозяйства» и «для дачного строительства», содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости и (или) указанные в правоустанавливающих или иных документах, считаются равнозначными. Земельные участки, в отношении которых установлены такие виды разрешенного использования, являются садовыми земельными участками. Положения настоящей части не распространяются на земельные участки с видом разрешенного использования «садоводство», предназначенные для осуществления садоводства, представляющего собой вид сельскохозяйственного производства, связанного с

выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур.

8. Для целей применения в настоящем Федеральном законе, других федеральных законах и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актах такие виды разрешенного использования земельных участков, как «огородный земельный участок», «для огородничества» и «для ведения огородничества», содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости и (или) указанные в правоустанавливающих или иных документах, считаются равнозначными. Земельные участки, в отношении которых установлены такие виды разрешенного использования, являются огородными земельными участками.

9. Расположенные на садовых земельных участках здания, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости до дня вступления в силу настоящего Федерального закона с назначением «жилое», «жилое строение», признаются жилыми домами. При этом замена ранее выданных документов или внесение изменений в такие документы, записи Единого государственного реестра недвижимости в части наименований указанных объектов недвижимости не требуется, но данная замена может осуществляться по желанию их правообладателей.

10. В случае, если расположенные на садовых земельных участках здания, строения, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости до дня вступления в силу настоящего Федерального закона с назначением «жилое», «жилое строение», принадлежат гражданам, которые на день вступления в силу настоящего Федерального закона состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, признание данных зданий жилыми домами в соответствии с частью 9 настоящей статьи не является основанием для включения их общей площади при определении уровня обеспеченности общей

площадью жилого помещения в суммарную общую площадь жилых помещений, занимаемых гражданином и (или) членами его семьи по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и (или) принадлежащих им на праве собственности.

11. Расположенные на садовых земельных участках здания, сооружения, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости до дня вступления в силу настоящего Федерального закона с назначением «нежилое», сезонного использования, предназначенные для отдыха и временного пребывания людей, не являющиеся хозяйственными постройками и гаражами, признаются садовыми домами. При этом замена ранее выданных документов или внесение изменений в такие документы, записи Единого государственного реестра недвижимости в части наименований указанных объектов недвижимости не требуется, но данная замена может осуществляться по желанию их правообладателей.

12. Некоммерческая организация, созданная гражданами до дня вступления в силу настоящего Федерального закона для ведения садоводства или дачного хозяйства, вправе внести изменения в свой устав, указав в нем организационно-правовую форму «товарищество собственников недвижимости» и вид «товарищество собственников жилья» в случае соответствия нормам жилищного законодательства Российской Федерации, регулирующего создание товарищества собственников жилья, и одновременного соответствия следующим условиям:

1) земельные участки, образованные в результате раздела земельного участка, предоставленного такой некоммерческой организации, расположены в границах населенного пункта;

2) на всех земельных участках, образованных из земельного участка, предоставленного такой некоммерческой

организации, размещены жилые дома.

13. Указанное в части 12 настоящей статьи изменение устава некоммерческой организации допускается после изменения вида разрешенного использования указанных земельных участков на вид разрешенного использования, предусматривающий индивидуальное жилищное строительство.

14. Имущество общего пользования организаций, указанных в части 1 настоящей статьи, признается имуществом общего пользования садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ, за исключением случаев, указанных в частях 4, 12 и 13 настоящей статьи. Образованные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования организаций, указанных в части 1 настоящей статьи, являются земельными участками общего назначения.

15. Вопрос о безвозмездной передаче имущества общего пользования садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, являющегося недвижимым имуществом, принадлежащим товариществу на праве собственности, в общую долевую собственность лиц, являющихся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, должен быть вынесен на рассмотрение общего собрания членов садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества не позднее 1 января 2024 года.

16. Право коллективной совместной собственности граждан на земельные участки общего назначения садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества признается правом общей долевой собственности лиц, являющихся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, пропорционально

площади этих участков.

17. Договоры о пользовании объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования некоммерческих организаций, указанных в части 1 настоящей статьи, заключенные с указанными организациями и лицами, ведущими садоводство и огородничество без участия в указанных организациях, сохраняют свое действие в течение года со дня вступления в силу настоящего Федерального закона, если меньший срок не предусмотрен таким договором или соглашением сторон. При этом плата, предусмотренная частью 3 статьи 5 настоящего Федерального закона, до истечения срока действия такого договора не вносится.

18. Предоставление садовых или огородных земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам, включенным до дня вступления в силу настоящего Федерального закона в утвержденный органом местного самоуправления список граждан, подавших заявления о предоставлении таких земельных участков, осуществляется по правилам, предусмотренным Земельным кодексом Российской Федерации (в редакции настоящего Федерального закона). При этом законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами могут предусматриваться меры, направленные на оказание поддержки в создании такими гражданами садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ, предоставлении этим товариществам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также иные меры поддержки этих товариществ.

19. В случае, если до дня вступления в силу настоящего Федерального закона в соответствии с пунктом 3 статьи 39¹¹ Земельного кодекса Российской Федерации по инициативе органа государственной власти или органа местного самоуправления начата процедура образования земельного

участка для ведения дачного хозяйства в целях его продажи или предоставления в аренду путем проведения аукциона, предоставление такого земельного участка осуществляется по правилам, предусмотренным Земельным кодексом Российской Федерации (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего Федерального закона).

20. В случае, если до дня вступления в силу настоящего Федерального закона юридическим лицом в соответствии с пунктом 4 статьи 39¹¹ Земельного кодекса Российской Федерации в орган государственной власти или орган местного самоуправления было направлено заявление о предоставлении земельного участка для ведения дачного хозяйства, предоставление такого земельного участка осуществляется по правилам, предусмотренным Земельным кодексом Российской Федерации (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего Федерального закона).

21. В случае, если до дня вступления в силу настоящего Федерального закона гражданином в соответствии со статьей 39¹⁸ Земельного кодекса Российской Федерации в орган государственной власти или орган местного самоуправления было направлено заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка или о предоставлении земельного участка для ведения дачного хозяйства, предоставление такого земельного участка осуществляется по правилам, предусмотренным Земельным кодексом Российской Федерации (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего Федерального закона).

22. В случае, если до дня вступления в силу настоящего Федерального закона с юридическим лицом заключен договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предназначенного для ведения дачного хозяйства, образование из такого земельного участка иных земельных участков, а также их предоставление осуществляется в соответствии с Земельным кодексом

Российской Федерации (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего Федерального закона).

23. Гражданин, являющийся арендатором находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка, имеет право на заключение нового договора аренды такого земельного участка без проведения торгов в случае, если такой земельный участок был предоставлен гражданину по результатам аукциона для ведения дачного хозяйства.

24. Изменение вида разрешенного использования отдельных садовых или огородных земельных участков, образованных из земельного участка, предоставленного созданному до дня вступления в силу настоящего Федерального закона садоводческому или огородническому некоммерческому объединению граждан (за исключением случаев, если такое некоммерческое объединение ликвидировано или исключено из единого государственного реестра юридических лиц как недействующее), не допускается.

25. Утвержденные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона проекты организации и застройки территорий некоммерческих организаций, указанных в части 1 настоящей статьи, а также иные документы, на основании которых осуществлялось распределение земельных участков в границах таких территорий, являются действительными.

26. Территориальные зоны ведения дачного хозяйства, а также территории, предназначенные для ведения дачного хозяйства, в составе иных территориальных зон, установленные в составе утвержденных до дня вступления в силу настоящего Федерального закона правил землепользования и застройки, считаются соответственно территориальными зонами садоводства и территориями садоводства.

27. Вступление в силу настоящего Федерального закона не

является основанием для принятия органами государственной власти или органами местного самоуправления решений, предусматривающих отмену мер государственной или муниципальной поддержки, введенных до дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

28. В случае, если отсутствует утвержденная документация по планировке территории, определяющая границы территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, территория ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд определяется:

1) в соответствии с проектом организации и застройки территории, утвержденным по ходатайству некоммерческой организации, указанной в части 1 настоящей статьи, или иного документа, на основании которого осуществлено распределение садовых или огородных земельных участков между членами указанной организации;

2) при отсутствии документов, указанных в пункте 1 настоящей части, в соответствии с границами земельного участка, предоставленного до дня вступления в силу Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» некоммерческой организации, указанной в части 1 настоящей статьи, или организации, при которой указанная организация была создана для ведения гражданами садоводства, огородничества или дачного хозяйства.

29. Граждане, являющиеся членами некоммерческих организаций, указанных в части 1 настоящей статьи, до дня вступления в силу настоящего Федерального закона сохраняют свое членство в указанных организациях после дня вступления в силу настоящего Федерального закона и право пользования имуществом общего пользования, расположенным на территории ведения гражданами садоводства или

огородничества для собственных нужд, управление которым осуществляет указанная некоммерческая организация.

30. Вступление в силу настоящего Федерального закона не может являться самостоятельным основанием для исключения граждан из числа членов некоммерческих организаций, указанных в части 1 настоящей статьи.

31. Уплаченные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона вступительные взносы гражданам не возвращаются.

32. Зарегистрированное до дня вступления в силу настоящего Федерального закона право собственности граждан на хозяйственные строения и сооружения, которые являются объектами капитального строительства, строительство которых осуществлено на огородном земельном участке и которые не являются самовольными постройками, сохраняется.

33. Реестр членов некоммерческих организаций, указанных в части 1 настоящей статьи, признается реестром членов садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, предусмотренным статьей 15 настоящего Федерального закона.

➤ Переходные положения Закона № 217-ФЗ можно разделить на несколько блоков.

Во-первых, комментируемая статья регулирует вопросы о порядке перехода ранее созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в новое правовое поле. Обратим внимание, что за последнее время объединения садоводов, огородников и дачников уже во второй раз сталкиваются с необходимостью менять свои учредительные документы. В частности, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества, потребительские кооперативы и

некоммерческие партнерства с 1 сентября 2014 г. обязывались привести свои уставы в соответствии с гл. 4 ГК РФ в связи с принятием Закона № 99-ФЗ. Вместе с тем комментируемый закон содержит ряд отличий от положений Закона № 99-ФЗ.

Так, в соответствии с ч. 10 ст. 3 Закона № 99-ФЗ юридическим лицам, созданным в рамках ранее действовавших положений ГК РФ, которые обязаны были привести свои уставы в соответствие с новыми нормами гражданского законодательства о юридических лицах, не требовалась «перерегистрация». Вместе с тем законодатель ни в одном федеральном законе, в том числе в ГК РФ, не раскрыл смысл и содержание данного термина, в связи с чем на практике возникал ряд вопросов относительно порядка применения ч. 10 ст. 3 Закона № 99-ФЗ¹⁵⁴. Комментируемый закон применил более понятный и подробно раскрытый в ГК РФ термин «реорганизация», установив, что реорганизация ранее созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан (в том числе некоммерческих партнерств) не требуется. С необходимостью реорганизации могут столкнуться только садоводческие или огороднические потребительские кооперативы, которые примут решение о том, что они будут осуществлять деятельность по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства или иной деятельности, не связанной с ведением садоводства и огородничества на садовых и огородных участках.

Во-вторых, переходные положения Закона № 217-ФЗ затрагивают вопросы правового режима садовых, огородных и дачных земельных участков, а также определяют с учетом нового правового регулирования статус жилых и нежилых строений, в отношении которых до 1 января 2019 г. гражданами было зарегистрировано право собственности.

В-третьих, ст. 54 Закона № 217-ФЗ предусматривает определенные правила в отношении судьбы общего имущества ранее созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан. Прежде всего, отметим, что

комментируемой статьей не предусматривается автоматического перехода такого имущества в общую долевую собственность собственников садовых и огородных участков. Общие собрания товариществ должны рассмотреть вопрос о передаче имущества в общую долевую собственность до 1 января 2024 г. При этом может быть принято решение о сохранении имущества в собственности юридического лица. Следует отметить, что закон не содержит каких-либо последствий в случае, если указанный срок будет нарушен.

В-четвертых, ст. 54 Закона № 217-ФЗ предусматривает правила завершения процедур предоставления земельных участков для дачного хозяйства гражданам и их некоммерческим организациям, которые были начаты до 1 января 2019 г. в соответствии со ст. 3911 и 3918 ЗК РФ. Кроме того, уточнены отдельные вопросы, связанные с градостроительным зонированием. В частности, предложенный подход не предусматривает необходимости внесения изменений в ранее утвержденные правила землепользования и застройки муниципальных образований, предусматривающие установление территориальных зон или территорий, предназначенных для ведения дачного хозяйства. Такие территории автоматически (в силу закона) признаются территориями, предназначенными для ведения садоводства.

В-пятых, переходные положения решают две проблемы, которые должны были быть решены еще при принятии Закона № 66-ФЗ. В соответствии с ч. 16 ст. 54 Закона № 217-ФЗ право коллективной совместной собственности граждан на земельные участки общего назначения садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества признается правом общей долевой собственности лиц, являющихся собственниками земельных участков, расположенных в границах территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд, пропорционально площади этих участков. Согласно ч. 25 ст. 54 Закона № 217-ФЗ ранее утвержденные проекты организации и застройки территорий коллективных садов, огородов и дачных поселков, а также иные документы, на основании которых

осуществлялось распределение земельных участков в границах таких территорий, являются действительными.

Наконец, чрезвычайно важными для граждан являются нормы, предусматривающие сохранение членства для всех без исключения лиц, которые являлись членами ранее созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, невзирая на наличие прав на земельные участки и вид таких прав. Таким образом, с 1 января 2019 г. свое членство сохраняют в числе прочего и граждане, у которых на руках имеются только членские книжки. Кроме того, напомним, что в соответствии с п. 27–210 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» такие граждане сохраняют и право на приобретение используемых ими земельных участков в собственность. Помимо сохранения членства и права на приватизацию земельных участков, данные граждане сохраняют и право пользования имуществом общего пользования, расположенным в границах территории садоводства или огородничества.

Таким образом, представляется, что Закон № 217-ФЗ обеспечил разумную правопреемственность по ранее возникшим правоотношениям.

Статья 55. Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2019 года, за исключением статьи 51 настоящего Федерального закона.

2. Статья 51 настоящего Федерального закона вступает в силу со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

3. Действие положений части 3 статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 459-ФЗ «О внесении изменений в

Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» распространяется на правоотношения, возникшие до дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

➤ Закон № 66-ФЗ не устанавливал какого-либо, хотя бы минимального, срока начала своего действия после официального опубликования, который был необходим садоводам, огородникам и дачникам для его изучения и подготовки к новым законодательным условиям. Возможно, это было обусловлено определенными причинами. В частности, О. Н. Афанасьев указывает: «Будучи уже принятым в третьем чтении, законопроект еще около года ходил по коридорам власти, неоднократно возвращаясь на доработку»¹⁵⁵.

А. П. Анисимов, Ю. В. Васильчук и А. Ю. Чикильдина поясняют, что проект федерального закона был принят 21 ноября 1997 г., после чего он был одобрен Советом Федерации, но отклонен письмом Президента Российской Федерации № Пр-2147. Только в марте 1998 г. проект снова принимается Государственной Думой с учетом предложений Президента, вновь одобряется Советом Федерации и 15 апреля 1998 г. подписывается Президентом Российской Федерации¹⁵⁶.

Комментируемый закон, в отличие от Закона № 66-ФЗ, предоставил садоводам, огородникам и дачникам достаточно продолжительный срок для подготовки к началу его действия, в связи с чем можно надеяться, что граждане подойдут к 1 января 2019 г. в полной правовой готовности.

Примечания

[<<1>>](#) См., например: *Палладина М. И.* О юридических категориях и терминах в аграрном праве // Государство и право. 2000. № 7. С. 42–48; *Воронина Н. П., Наумова Г. И.* К вопросу об организационно-правовой форме коллективного садоводства, огородничества и дачного строительства // Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 1. С. 124–132; *Бутовецкий А. И., Ковалева Е. Л.* Комментарий к закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный). М.: Проспект, 2017.

[<<2>>](#) Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* Об организационно-правовых формах некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства // Хозяйство и право. 2016. № 3. С. 93–109.

[<<3>>](#) См., например: *Шуплецова Ю. И.* Некоторые вопросы разрешения земельных споров с участием садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан // Законодательство и экономика. 2015. № 2. С. 53–55.

[<<4>>](#) См., например: *Молчанов А. В.* Могут ли садоводы и дачники участвовать в местном самоуправлении // Жилищное право. 2007. № 5. С. 38–43.

[<<5>>](#) Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* «Прописка» для садоводов: пути реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 2. С. 77–91.

[<<6>>](#) Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* Земельный налог для садоводов (о соблюдении принципов налогообложения) // Хозяйство и право. 2016. № 6. С. 38–57.

[<<7>>](#) См., например: постановление Пленума Верховного Суда

РСФСР от 2 августа 1972 г. № 3 «О применении судами РСФСР законодательства при разрешении споров, связанных с деятельностью садоводческих товариществ» // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. № 11. 1972; постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 5 «О применении законодательства при рассмотрении судами споров, связанных с деятельностью садоводческих товариществ» // Бюллетень Верховного Суда СССР. № 3. 1990.

<<8>> См.: Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / под ред. И. А. Алтухова. М.: Норма-Инфра-М, 1998; Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / под ред. А. А. Байтеновой, Н. И. Кресниковой. М., 2007; *Анисимов А. П., Васильчук Ю. В., Чикильдина А. Ю.* Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М.: ГроссМедиа; РОСБУХ, 2008; *Агешкина Н. А., Вахрушева Ю. Н., Разделкин А. Н.* Комментарий к Федеральному закону от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный). Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2015; *Бутовецкий А. И., Ковалева Е. Л.* Комментарий к закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный). М.: Проспект, 2017.

<<9>> Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* Об организационно-правовых формах некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства // *Хозяйство и право.* 2016. № 3. С. 93–109.

<<10>> Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* Предоставление земельных участков для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в свете земельной реформы // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2015. № 10. С. 80–96.

[<<11>>](#) Анисимов А. П., Васильчук Ю. В., Чикильдина А. Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<12>>](#) Липски С. А. О перспективах законодательства, регулирующего деятельность садоводческих объединений // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2015. № 12 (131). С. 23.

[<<13>>](#) См., например: приказы Министерства образования и науки Российской Федерации от 20 октября 2015 г. № 1165 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 35.03.05 Садоводство (уровень бакалавриата)» и от 23 сентября 2015 г. № 1049 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 35.04.05 Садоводство (уровень магистратуры)»; приказы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 8 сентября 2014 г. № 627н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в области декоративного садоводства» и от 4 августа 2014 г. № 527н «Об утверждении профессионального стандарта “Садовод”».

[<<14>>](#) См., например: Ефимова Е. И. Виды разрешенного использования земельных участков «для ведения садоводства» и «для дачного строительства» (к истории вопроса) // Экологическое право. 2012. № 4. С. 10–13; Чикильдина А. Ю. Историко-правовые аспекты становления садоводчества, огородничества, дачного строительства в России // Журнал российского права. 2009. № 4. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<15>>](#) См., например: Лебедева Н. Н. Земельные участки для садоводства, огородничества и ведения дачного хозяйства: оправданно ли сохранение различных правовых режимов? //

Законодательство и экономика. 2005. № 11.

[<<16>>](#) Калинин Н. И. Комментарии к Федеральному закону от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ. «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М.: Дружба народов, 1999. С. 4.

[<<17>>](#) Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 224; Стрекозов В. Г. Конституционное право России. М., 2010. С. 136, 137.

[<<18>>](#) Уткин Р. В. Развитие законодательства об общественных объединениях в Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 11; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2009. С. 255, 262; Лысенко В. В. Гражданское общество и неправительственные организации: внутригосударственный и международно-правовой статус // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 19.

[<<19>>](#) Подробнее об этом см.: Бутовецкий А. И. «Прописка» для садоводов: пути реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 2. С. 77–91.

[<<20>>](#) См., например: Лебедева Н. Н. Садовые и дачные дома как жилые помещения // Адвокат. 2009. № 1; Ростовцева Н. В. К вопросу о том, какое дачное строение следует признавать жилым помещением. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

[<<21>>](#) Вместе с тем в письме Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 марта 2017 г. № Д23и-1328 «О жилых домах блокированной застройки» (СПС «КонсультантПлюс») отмечается, что определение жилого дома блокированной застройки не в полной мере соотносится с

определением жилого дома, закрепленным в ЖК РФ.

[<<22>>](#) К примеру, градостроительный регламент, утвержденный для территориальной зоны садово-огороднических объединений на землях населенных пунктов (Ж-4) в составе Правил землепользования и застройки ЗАТО Северск, утвержденных решением Думы ЗАТО Северск от 18 марта 2010 г. № 94/4 (Диалог. 2011. № 23), предусматривает возможность размещения на садовых и огородных земельных участках в качестве вспомогательных объектов гаража и (или) открытой стоянки на один-два легковых автомобиля.

[<<23>>](#) К примеру, Правилами землепользования и застройки муниципального образования городской округ Ишим, утвержденными решением Ишимской городской Думы от 25 декабря 2009 г. № 350 (Ишимская правда. 2010. № 19), для территориальной зоны садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан (СХЗ 803) градостроительным регламентом установлена возможность использования огородных земельных участков для размещения объектов капитального строительства не выше трех этажей и предусмотрен максимальный процент застройки площади земельного участка (40%).

[<<24>>](#) Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* Правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан: монография. М.: Спутник+, 2014. С. 133–146.

[<<25>>](#) *Бутовецкий А. И.* Правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан: монография. М.: Спутник+, 2014. С. 110–113.

[<<26>>](#) Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* Особенности проведения комплексных кадастровых работ применительно к территориям садоводческих, огороднических и дачных

некоммерческих объединений граждан // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2016. № 9. С. 39–46.

[<<27>>](#) См.: Таблица поправок к проекту федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», отклоненных при рассмотрении Государственной Думой законопроекта во втором чтении / Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=11607426&02>.
<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=1160742-6&02>.

[<<28>>](#) Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* Организационно-правовых формах некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства // *Хозяйство и право*. 2016. № 3. С. 93–109; *Бутовецкий А. И.* Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества как товарищества собственников недвижимости (новеллы Гражданского кодекса Российской Федерации) // *Право. Журнал высшей школы экономики*. 2014. № 4. С. 90–100; *Воронина Н. П., Наумова Г. И.* К вопросу об организационно-правовой форме коллективного садоводства, огородничества и дачного строительства // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2016. № 1. С. 124–132.

[<<29>>](#) См.: Заключение Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по проекту федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=1160742-6&02>.

[<<30>>](#) Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* Коллективное садоводство, огородничество и дачное хозяйство: есть ли альтернатива юридическому лицу? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 10.

[<<31>>](#) Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* Место садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществ в системе некоммерческих организаций в свете реформы гражданского законодательства // Применение права в России и мире: теория и практика. Муромцевские чтения: Сборник трудов XVI Международной научной конференции. Москва, 21 апреля 2016 г. / под ред. Н. И. Архиповой, С. В. Тимофеева, Л. И. Глухаревой, Е. Ю. Князевой. М: РГГУ. 2016. С. 205–211.

[<<32>>](#) Подробнее об этом см., например: *Филипенко Н. В.* О последствиях выхода из садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений граждан и содержании имущества общего пользования // Закон. 2016. № 6. С. 64–73. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<33>>](#) Подробнее об этом см. например: *Кулаков В. В.* О множественных субъектах в гражданском праве. Пятый Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 24–25 октября 2014 г.): избранные материалы / Г. В. Абшилава, В. В. Акинфиева, А. Б. Афанасьев и др.; отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. М.: Статут, 2015. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 6–12 / Д. Х. Валеев, А. В. Габов, М. Н. Илюшина и др.; под ред. Л. В. Санниковой. М.: Статут, 2014. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; *Витрянский В. В.* Реформа российского гражданского законодательства: промежуточные итоги. М.: Статут, 2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<34>>](#) Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* Предоставление земельных участков для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в свете земельной реформы // Имущественные

отношения в Российской Федерации. 2015. № 10. С. 80–96.

[<<35>>](#) См.: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 27 ноября 2014 г. № 762 «Об утверждении требований к подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории и формату схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории в форме электронного документа, формы схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, подготовка которой осуществляется в форме документа на бумажном носителе».

[<<36>>](#) См.: *Анисимов А. П., Васильчук Ю. В., Чикильдина А. Ю.* Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М.: ГроссМедиа; РОСБУХ, 2008.

[<<37>>](#) См., например: Вопрос: Каковы особенности технологического присоединения энергопринимающих устройств, расположенных на территории СНТ? (Официальный сайт Минэнерго России, 2017). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; Вопрос: Какова процедура подключения объекта капитального строительства, принадлежащего члену СНТ, гражданину, ведущему индивидуальное хозяйство на территории СНТ? (Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы, 2017). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<38>>](#) *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М., 2002. Т. 4.

[<<39>>](#) *Ожегов С. И.* Словарь русского языка.

[<<40>>](#) Утвержден постановлением Совмина РСФСР от 15 октября 1956 г. № 678. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<41>>](#) Утвержден приказом Минкоммунхоза РСФСР № 161, Минсельхоза РСФСР от 18 мая 1966 г. № 227. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<42>>](#) Утвержден постановлением Совмина РСФСР от 11 ноября 1985 г. № 517 // СП РСФСР. 1986. № 18. Ст. 132.

[<<43>>](#) Утвержден постановлением Совмина РСФСР от 31 марта 1988 г. № 112 // СП РСФСР. 1988. № 10. Ст. 45.

[<<44>>](#) См. подробнее об этом: *Бутовецкий А. И., Ковалева Е. Л.* Комментарий к закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный). М.: Проспект, 2017. С. 102–110.

[<<45>>](#) *Рахмилович В. А.* Может ли юридическое лицо быть членом садоводческого (садового) кооператива? // Право и экономика. М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2002. № 2. С. 86.

[<<46>>](#) *Липски С. А.* О перспективах законодательства, регулирующего деятельность садоводческих объединений // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2015. № 12 (131). С. 22–27.

[<<47>>](#) Утвержден постановлением Совмина РСФСР от 15 октября 1956 г. № 678. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<48>>](#) Утвержден приказом Минкоммунхоза РСФСР № 161, Минсельхоза РСФСР от 18 мая 1966 г. № 227. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<49>>](#) Утвержден постановлением Совмина РСФСР от 11 ноября 1985 г. № 517 // СП РСФСР. 1986. № 18. Ст. 132.

[<<50>>](#) Утвержден постановлением Совмина РСФСР от 31 марта

1988 г. № 112 // СП РСФСР. 1988. № 10. Ст. 45.

[<<51>>](#) *Сойфер Т. В.* Исключение участников из некоммерческих корпоративных организаций // Гражданское право. 2016. № 4. С. 24–28. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<52>>](#) Вестник Банка России. 2014. № 45.

[<<53>>](#) *Агешкина Н. А., Баринов Н. А., Бевзюк Е. А.* и др. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (постатейный) (подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2016). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<54>>](#) Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации www.duma.gov.ru.

[<<55>>](#) *Афанасьев О. Н.* Садовод и закон. Практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». 4-е изд., перераб. и доп. М.: Ось-89, 2004. С. 16.

[<<56>>](#) *Калинин Н. И.* Комментарии к Федеральному закону от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М.: Дружба народов, 1999. С. 9.

[<<57>>](#) См.: *Анисимов А. П., Васильчук Ю. В., Чикильдина А. Ю.* Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М.: ГроссМедиа ; РОСБУХ, 2008. С. 124.

[<<58>>](#) *Анисимов А. П., Васильчук Ю. В., Чикильдина А. Ю.* Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих

объединениях граждан». М.: ГроссМедиа; РОСБУХ, 2008. С. 138–139.

[<<59>>](#) *Беляев Д. А.* Правовое положение члена ревизионной комиссии // *Право и экономика* 2007 № 4. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<60>>](#) Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / под ред. А. А. Байтеновой, Н. И. Кресниковой. М., 2007. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<61>>](#) Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / под ред. А. А. Байтеновой, Н. И. Кресниковой. М., 2007. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<62>>](#) См. официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/1103583-6>.

[<<63>>](#) Там же.

[<<64>>](#) Вечерний Первоуральск. № 86. 16 ноября 2010 г.

[<<65>>](#) Ведомости Надеждинского сельского поселения. № 7. 7 мая 2013 г.

[<<66>>](#) Диалог. № 23. 7 июня 2011 г.

[<<67>>](#) Восход. № 60. 1 июня 2011 г.

[<<68>>](#) *Лебедева Н. Н.* Садовые и дачные дома как жилые помещения // СПС «КонсультантПлюс».

[<<69>>](#) Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<70>>](#) Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<71>>](#) Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<72>>](#) В соответствии с п. 35 ст. 1 ГрК РФ элемент планировочной структуры — часть территории поселения, городского округа или межселенной территории муниципального района (квартал, микрорайон, район и иные подобные элементы). Согласно приказу Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 25 апреля 2017 г. № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры» установлены следующие виды элементов планировочной структуры: район; микрорайон; квартал; территория общего пользования, за исключением улично-дорожной сети; территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан; территория транспортно-пересадочного узла; территория, занятая линейным объектом и (или) предназначенная для размещения линейного объекта, за исключением улично-дорожной сети; улично-дорожная сеть.

[<<73>>](#) *Лебедева Н. Н.* Земельные участки для садоводства, огородничества и ведения дачного хозяйства: оправданно ли сохранение различных правовых режимов? // Законодательство и экономика. 2005. № 11.

[<<74>>](#) *Кулаков В. В.* О множественных субъектах в гражданском праве. Пятый Пермский конгресс ученых юристов (г. Пермь, 24–25 октября 2014 г.): избранные материалы / Г. В. Абшилава, В. В. Акинфиева, А. Б. Афанасьев и др.; отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. М.: Статут, 2015.. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

[<<75>>](#) Там же.

[<<76>>](#) Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 6–12 / Д. Х. Валеев, А. В. Габов, М. Н.

Илюшина и др.; под ред. Л. В. Санниковой. М.: Статут, 2014. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<<77>> *Витрянский В. В.* Реформа российского гражданского законодательства: промежуточные итоги. М.: Статут, 2016. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<<78>> *Афанасьев О. Н.* Садовод и закон. Практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». 4-е изд., перераб. и доп. М.: Ось-89, 2004. С. 20.

<<79>> См.: Проект федерального закона № 1020392-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования порядка установления публичных сервитутов) / <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/1020392-6>; проект федерального закона № 864849-6 «О внесении изменений в статью 23 Земельного кодекса Российской Федерации» (в части особенностей установления публичного сервитута в отношении земельных участков общего пользования) / <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/864849-6>.

<<80>> *Парковская М. И.* Проблемы реализации прав членов садоводческого некоммерческого товарищества на имущество общего пользования // Юрист-Правоведъ. 2012. № 5. С. 37.

<<81>> Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И., Ковалева Е. Л.* Комментарий к закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный). М.: Проспект, 2017. С. 34–46.

<<82>> *Суханов Е. А.* Вещное право: Научно-познавательный очерк. М.: Статут, 2017. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<<83>> См., например: *Молчанов А. В.* Могут ли садоводы и

дачники участвовать в местном самоуправлении // Жилищное право. 2007. № 5.

<<84>> Н. А. Агешкина, Ю. Н. Вахрушева, А. Н. Разделкин отмечают, что, «несмотря на всю кажущуюся ценность комментируемой статьи для садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, она является не более чем номинальной декларацией, поскольку все предусмотренные в ней формы поддержки являются правом, а не обязанностью соответствующих властных органов. Такое положение сводит на нет «жизнеспособность» данной статьи, если только соответствующие ей нормы не закреплены в качестве обязательных специальными федеральными и региональными актами либо актами органов местного самоуправления». (Агешкина Н. А., Вахрушева Ю. Н., Разделкин А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный). Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2015).

<<85>> См., например, постановление Совета Министров СССР от 24 февраля 1949 г. № 807 «О коллективном и индивидуальном огородничестве рабочих и служащих»; постановление Совета Министров РСФСР от 16 декабря 1955 г. № 1522 «О дальнейшем развитии садоводства и виноградарства рабочих и служащих»; постановление Совета Министров РСФСР и Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов от 18 марта 1966 г. № 261 «О коллективном садоводстве рабочих и служащих в РСФСР»; постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 сентября 1977 г. № 843 «О личных подсобных хозяйствах колхозников, рабочих, служащих и других граждан и коллективном садоводстве и огородничестве»; постановление Совета Министров РСФСР от 29 января 1985 г. № 40 «Об упорядочении организации коллективного садоводства и огородничества»; постановление Совета Министров РСФСР от 23 октября 1987 г. № 409 «О дополнительных мерах по развитию личных подсобных хозяйств граждан, коллективного садоводства и огородничества» и др.

<<86>> <http://www.video-duma.ru/watch/?id=311342>.

<<87>> Волкова Л. П. Проблемы правового регулирования полномочий исполнительных органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 8.

<<88>> URL: <http://gov.spb.ru/gov/otrasl/sadovod/>.

<<89>> Бутовецкий А. И., Ковалева Е. Л. Комментарий к закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный). М.: Проспект, 2017. С. 191–196.

<<90>> Подробнее об этом см.: Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / под ред. И. А. Алтухова. М.: Норма: Инфра-М, 1998. С. 124–128.

<<91>> URL: <http://government.ru/orders/selection/401/24418/>.

<<92>> Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<<93>> Там же.

<<94>> СП РСФСР. 1966. № 8. Ст. 37. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

<<95>> URL: <http://government.ru/news/24250/>.

<<96>> Там же.

<<97>> Анисимов А. П., Васильчук Ю. В., Чикильдина А. Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М.: Российский бухгалтер. 2008. С. 37.

<<98>> Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / под ред. А. А. Байтеновой, Н. И. Кресниковой. М., 2007. С. 11.

<<99>> Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / под ред. И. А. Алтухова. М.: Норма; Инфра-М, 1998. С. 10.

<<100>> Целовальников А. Б. Новеллы ГК России и реформирование системы юридических лиц // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 7. С. 3–9.

<<101>> Гришаев С. П. Эволюция законодательства о юридических лицах // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

<<102>> Гражданский кодекс Российской Федерации. Юридические лица: Постатейный комментарий к главе 4 / под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2014.

<<103>> Кириченко О. В., Накушнова Е. В., Кириченко Л. П. К вопросу о сущности товарищества собственников недвижимости // Российская юстиция. 2015. № 4.

<<104>> Свит Ю. П. Товарищество собственников недвижимости: проблемы правового статуса // Законы России: опыт, анализ, практик. 2015. № 7. С. 50–54.

<<105>> См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 711634-6 «О внесении изменений в часть первую ГК и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования создания и деятельности товариществ собственников жилья» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/711634-6>.

<<106>> См.: Кузнецов А. А., Новак Д. В. Вопросы корпоративного

права в постановлении Пленума ВАС РФ от 23 июня 2015 г. № 25. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»; *Свит Ю. П.* Товарищество собственников недвижимости: проблемы правового статуса // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2015. № 7. С. 50–54.

[<<107>>](#) См.: URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Речник_\(садовое_товарищество\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Речник_(садовое_товарищество));
<https://rg.ru/2010/05/21/truncevskiy.html>.

[<<108>>](#) URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/826412-6>.

[<<109>>](#) URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/72306-7>.

[<<110>>](#) Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А. И.* «Прописка» для садоводов: пути реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2015. № 2. С. 77–91.

[<<111>>](#) *Воронина Н. П., Наумова Г. И.* К вопросу об организационно-правовой форме коллективного садоводства, огородничества и дачного строительства // *Актуальные проблемы экономики и права.* 2016. № 1. С. 129.

[<<112>>](#) *Воронина Н. П., Наумова Г. И.* К вопросу об организационно-правовой форме коллективного садоводства, огородничества и дачного строительства // *Актуальные проблемы экономики и права.* 2016. № 1. С. 129.

[<<113>>](#) Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / под ред. И. А. Алтухова. М.: Норма; Инфра-М, 1998. С. 10.

[<<114>>](#) *Палладина М. И.* О юридических категориях и терминах в аграрном праве // *Государство и право.* 2000. № 7. С. 42–48.

[<<115>>](#) *Свит Ю. П.* Товарищество собственников недвижимости:

проблемы правового статуса // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 7. С. 50–54.

[<<116>>](#) СУ РСФСР. 1928. № 8. Ст. 70.

[<<117>>](#) *Дорохова Г. А.* Правовое положение дачного поселка // Советское государство и право. М.: Наука, 1968, № 11. С. 129–133.

[<<118>>](#) Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный) / под ред. И. А. Алтухова. М.: Норма-Инфра-М, 1998.

[<<119>>](#) *Молчанов А. В.* Могут ли садоводы и дачники внести вклад в решение жилищной проблемы // Жилищное право. № 5. М.: Интел-Синтез, 2008. С. 59–66.

[<<120>>](#) СП СССР. 1958. № 5. Ст. 47.

[<<121>>](#) СП СССР. 1958. № 13. Ст. 154.

[<<122>>](#) *Палладина М. И., Воронина Н. П.* Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие организации граждан и проблемы определения их правового статуса // Аграрное и земельное право. 2013. № 10 (106).

[<<123>>](#) См.: *Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Черноморец А. Е.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. Волгоград: Альянс, 2006. С. 365.

[<<124>>](#) См., например: Закон Московской области от 12 июня 2004 г. № 75/2004-ОЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения на территории Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. № 117. 26 июня 2004 г.

[<<125>>](#) *Левахин В. Г., Бакирова Р. Т.* Понятие и сущность сельскохозяйственных угодий как объектов гражданских прав //

Право и политика. 2007. № 11.

[<<126>>](#) Голышев Н. А. Правовой режим сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения // Адвокатская практика. 2010. № 2.

[<<127>>](#) Крассов О. И. Юридическое понятие «земельный участок». // Экологическое право. № 2. 2004.

[<<128>>](#) См., например: Указ Губернатора Оренбургской области от 30 июля 2013 г. № 755-ук «О перечне особо ценных земель сельскохозяйственного назначения в Оренбургской области» (Оренбуржье. № 125. 8 августа 2013 г.); Закон Пермского края от 11 февраля 2008 г. № 195-ПК «О перечне земель особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в Пермском крае» // Собрание законодательства Пермского края. № 3. 31 марта 2008 г.

[<<129>>](#) См., например: Закон Ивановской области от 31 декабря 2002 г. № 110-ОЗ «Об отнесении земель сельскохозяйственного назначения к особо ценным продуктивным сельскохозяйственным угодьям» // Собрание законодательства Ивановской области. 31 января 2003 г. № 2 (212); Закон Курской области от 11 февраля 2010 г. № 2-ЗКО «Об особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодьях на территории Курской области» // Курская правда. № 17. 18 февраля 2010 г.

[<<130>>](#) СПС «КонсультантПлюс».

[<<131>>](#) Утвержден постановлением Совета Министров РСФСР от 11 ноября 1985 г. № 517 // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1986. № 18. Ст. 132.

[<<132>>](#) Утвержден постановлением Совета Министров РСФСР от 31 марта 1988 г. № 112 // Собрание постановлений Правительства РСФСР. 1988. № 10. Ст. 45.

<<133>> Калинин Н. И. Комментарии к Федеральному закону от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М.: Дружба народов, 1999. С. 3.

<<134>> Литовкин В. Н. Концепция развития жилищного законодательства // Журнал российского права. 2000. № 5–6.

<<135>> URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/313087-6>.

<<136>> Необходимость принятия органом местного самоуправления решения для подготовки документации по планировке территории в отношении земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства, отсутствовала в законодательстве (ч. 81 ст. 45, ч. 11 ст. 46 ГрК РФ) до 1 января 2017 г. и появилась в связи с изменениями редакций ст. 45 и 46, внесенными Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». С учетом ограничения территории, в отношении которой разрабатывалась такая документация, обязанностью ее разработки в целях образования земельных участков и их дальнейшего приобретения членами указанных объединений и ограниченным сроком для выполнения указанных действий такое изменение правового регулирования представляется не в полной мере обоснованным.

<<137>> Письмо Минэкономразвития России от 20 марта 2013 г. № ОГ-Д23-1426 «Об определении количества этажей и этажности и критериях отнесения зданий к объектам индивидуального

жилищного строительства» (Нормирование, стандартизация и сертификация в строительстве. 2013. № 5); письмо Минрегиона России от 29 декабря 2007 г. № 24322-СК/08 (СПС «КонсультантПлюс»).

[138](http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/52154) URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/52154>.

[139](#) Липски С. А. О перспективах законодательства, регулирующего деятельность садоводческих объединений // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2015. № 12 (131). С. 24.

[140](#) Подробнее об этом см.: Бутовецкий А. И. Особенности проведения комплексных кадастровых работ применительно к территориям садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2016. № 9. С. 39–46.

[141](#) Постановление Правительства Ивановской области от 19 февраля 2011 г. № 368-п «Об утверждении дополнительного перечня рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан» // Собрание законодательства Ивановской области. 2011. № 42 (561).

[142](#) Постановление Администрации Курской области от 16 марта 2017 г. № 214-па «Об утверждении дополнительного перечня рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан на территории Курской области». URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23.03.2017.

[<<143>>](#) Приказ Министерства строительства и модернизации ЖКК Республики Бурятия от 28 декабря 2010 г. № 100 «Об утверждении Перечня мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан» (Бурятия. № 32. 2011 Официальный вестник. № 18).

[<<144>>](#) Распоряжение Правительства Самарской области от 11 января 2011 г. № 1-р «Об утверждении дополнительного перечня рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан» (Волжская коммуна. № 4 (27439) 13 января 2011 г.).

[<<145>>](#) Распоряжение Правительства ХМАО-Югры от 21 февраля 2014 г. № 84-рп «Об утверждении перечня обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, перечня дополнительно рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» (Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2014. № 2. Ст. 194).

[<<146>>](#) Постановление Правительства ЯНАО от 20 декабря 2010 г. № 494-П «Об утверждении дополнительного перечня рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования

садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан» (Красный Север. спецвыпуск № 164/1. 23 декабря 2010 г.).

[<<147>>](http://government.ru/news/24250/) URL: <http://government.ru/news/24250/>.

[<<148>>](http://government.ru/news/24250/) URL: <http://government.ru/news/24250/>

[<<149>>](#) Хозяйство и право. № 1. Март 1999 г.

[<<150>>](#) *Афанасьев О. Н.* Садовод и закон. Практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». 4-е изд., перераб. и доп. М.: Ось-89, 2004. С. 3.

[<<151>>](#) Там же. С. 8.

[<<152>>](#) Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» / под ред. И. А. Алтухова. Введение. М.: Норма; Инфра-М, 1998. С. 22.

[<<153>>](#) *Калинин Н. И.* Комментарии к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ. М.: Дружба народов, 1999. С. 3.

[<<154>>](#) *Бутовецкий А. И., Ковалева Е. Л.* Комментарий к закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный). М.: Проспект, 2017. С. 262–269.

[<<155>>](#) *Афанасьев О. Н.* Садовод и закон. Практический комментарий к Федеральному закону Российской Федерации «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих

объединениях граждан». 4-е изд., перераб. и доп. М.: Ось-89, 2004. С. 7.

[<<156>>](#) Анисимов А. П., Васильчук Ю. В., Чикильдина А. Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».