



Садоводство, огородничество имеют широкое распространение среди населения нашей страны. Длительную историю развития имеет и отечественное законодательство, регулирующее отношения в этой сфере.

Исторические аспекты становления садоводства, огородничества и дачного хозяйства являлись предметом многих исследований. Основные положения законодательства советского периода, в течение которого и происходило зарождение и развитие отечественного садоводства, огородничества, указывали на то, что принципом ведения такой деятельности являлся принцип коллективности. В исключительных случаях допускалось отступление от этого принципа, однако в целом это не только не поощрялось, но и жестко пресекалось государством.

Коллективный подход к развитию садоводства, огородничества и дачного хозяйства заключался прежде всего в том, что для осуществления такой деятельности и организации своего отдыха граждане с помощью, под руководством и контролем предприятий, учреждений и органов власти создавали товарищества или кооперативы, становились их членами, получали и использовали садовые, огородные и дачные земельные участки. В советский период государственный подход к развитию садоводства, огородничества и дачного хозяйства проявлялся еще и в установлении общих правил деятельности этих товариществ и кооперативов, что выражалось в принятии типовых или примерных уставов. А. В. Молчанов, характеризуя этот период, отмечает следующее: "По первому направлению государство делегировало свои организационно-экономические полномочия, по второму направлению осуществлялись контрольные функции. Обратная связь кооперативов с государством также происходила по этим же направлениям, причем важной составляющей всей управленческой структуры была возможность при необходимости делегирования отдельных полномочий или управленческого воздействия через партийные органы. В целом система была достаточно устойчивой и работоспособной даже в условиях финансовых ограничений. Следовательно, можно говорить о роли государства, так как его главная стратегия в садоводстве базировалась на производственном принципе, который предполагал самое активное



участие администрации, партийных и профсоюзных органов государственных предприятий и организаций в организации и управлении этими структурами".

Согласно ст. 1 Постановления Совета Министров СССР от 24 февраля 1949 г. "О коллективном и индивидуальном огородничестве и садоводстве рабочих и служащих" земли, отведенные для нужд огородничества до 1949 г. или в течение 1949 г., закреплялись за соответствующими предприятиями, учреждениями, организациями, воинскими частями и коллективами граждан на срок до пяти лет. В течение этого срока право землепользования не могло быть прекращено, кроме как в случае ликвидации указанных предприятий, учреждений, организаций и коллективов граждан или изъятия земель для государственных и общественных надобностей. Согласно Постановлению Совета Министров РСФСР от 12 апреля 1965 г. "О коллективном огородничестве рабочих и служащих" отвод и закрепление земельных участков для данных целей осуществлялись также "за предприятиями, учреждениями и организациями на срок до пяти лет". Были случаи отвода земель коллективам граждан (например, коллективам пенсионеров, коллективам жильцов какого-либо дома и т. п.). Предоставление земель государственных и иных сельскохозяйственных предприятий, расположенных в пределах города, под огороды для их рабочих и служащих осуществлялось по распоряжениям администрации этих предприятий. Размеры земельных массивов, выделяемых предприятиям, учреждениям, организациям, воинским частям и коллективам граждан для нужд огородничества, определялись в каждом отдельном случае органом, по решению которого отводится земля, исходя из числа граждан, желающих заниматься огородничеством, и наличия свободной земли. Право предприятий, учреждений, организаций, воинских частей и коллективов граждан на пользование землями, отведенными для нужд огородничества, было безвозмездным. Они освобождались от платы за пользование землей, от обложения налогами доходов, полученных от огородничества, с условием, что ни для каких других целей использовать эти земли они не могли. Советское законодательство предусматривало две формы организации огородничества - коллективное и индивидуальное. Как и в случае с земельными участками для дачного строительства, предоставление земельных участков под сады, огороды гражданам никакими специальными актами не оформлялось. Возникшее у граждан право пользования



такими земельными участками государственной регистрации не подлежало.

Аналогичная ситуация складывалась и с садоводством. Постановление Совета Министров РСФСР от 18 марта 1966 г. урегулировало отношения по ведению коллективного садоводства. Постановление "О коллективном садоводстве рабочих и служащих в РСФСР" предписывало Советам Министров автономных республик, крайисполкомам, облисполкомам, горисполкомам, райисполкомам и советам профсоюзов "принять меры к дальнейшему развитию коллективного садоводства рабочих и служащих, особенно вблизи городов, промышленных центров и рабочих поселков", оно установило и порядок создания таких садоводческих товариществ. Указанные органы власти должны были отводить предприятиям, учреждениям, организациям земельные участки для этих целей, а правление такого садоводческого товарищества по решению администрации предприятия, учреждения, организации и профсоюзной организации выделяло членам товарищества земельные участки размером до 600 кв. м. Тогда же был утвержден первый Типовой устав садоводческого товарищества рабочих и служащих. Ничего нового не внес в установленный ранее порядок ЗК РСФСР 1970 г. Согласно ст. 74 - 78 земельные участки для садоводства, огородничества предоставлялись "предприятиям, организациям и учреждениям", а не персонально гражданам, являющимся членами садоводческих товариществ. К июню 1986 г. более 6,6 млн. трудящихся освоили 426 тыс. га земли, создав 44 тыс. коллективных садов. Ежегодно в этих коллективных садах проводили отпуска, выходные дни или лето более 20 млн. рабочих и членов их семей.

Была опубликована 29 марта 1985 г. информация о заседании Политбюро ЦК КПСС, на котором рассматривался вопрос об услугах по ремонту и строительству построек для садоводческих товариществ в 1986 - 1990 гг. и на период до 2000 г., а 15 мая 1986 г. Политбюро ЦК КПСС одобрило меры по дальнейшему развитию коллективного садоводства и огородничества, в том числе по обеспечению увеличения числа земельных участков в коллективных садах на миллион - миллион двести тысяч ежегодно.

Огромное влияние на развитие коллективного садоводства и огородничества оказали два Постановления Совета Министров СССР этого периода: от 29 декабря 1984 г. N 1286 "Об упорядочении



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

организации коллективного садоводства и огородничества" и от 15 мая 1986 г. N 562 "О мерах по дальнейшему развитию коллективного садоводства и огородничества". В первом из них отмечалось, что наряду с положительными моментами в развитии садоводства и огородничества имелись серьезные недостатки. В ряде республик, краев, областей наблюдались нарушения при отводе земли, случаи самовольного захвата земельных участков. В некоторых районах страны под видом летних садовых домиков велось строительство особняков дачного типа с гаражами и банями. Это признавалось "серьезным отступлением от моральных и нравственных норм советского образа жизни",

Кроме того, исходя из положений Указа Президента Российской Федерации от 7 июня 1996 года N 819 "О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств" и Постановления Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 года N 758 "О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств" Закон N 66-ФЗ мог бы быть назван "О коллективном садоводстве и огородничестве". С учетом сохранения правового (а не понятийного) принципа коллективности садоводства, огородничества и дачного хозяйства на уровне закона и использования его в научной среде, тем не менее необходимо отметить, что государственный подход к возможности ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в индивидуальном порядке по сравнению с советским периодом стал более лояльным, поскольку норма статьи 8 Закона N 66-ФЗ напрямую это допускает.

В настоящее время термин "коллективное садоводство, огородничество и дачное хозяйство" в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее - ГК РФ), Земельном кодексе Российской Федерации (далее - ЗК РФ) и Федеральном законе от 15 апреля 1998 года N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" (далее - Закон N 66-ФЗ) не используется.



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

Вместе с тем, несмотря на то, что термин "коллективное" применительно к садоводам, огородникам ушел в законодательное прошлое, общие подходы, указывающие на то, что ведение гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства в коллективной форме выражается именно в создании и осуществлении деятельности специальных юридических лиц (садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан), сохранились. Так, некоторые современные специалисты используют термин "коллективность", говоря о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве.

В частности, А.П. Анисимов, Ю.В. Васильчук и А.Ю. Чикильдина отмечают, что "поддержка коллективных и индивидуальных садоводов, огородников имеет большое экономическое, социальное и политическое значение и должна находиться под постоянным вниманием государства. Они же указывают следующее: "Следует заметить, что в отличие от садоводства и дачного хозяйства, осуществляемых традиционно в коллективных формах (кооперативах, товариществах, некоммерческих партнерствах), огородничество может осуществляться как коллективно, так и индивидуально).

Помимо этого, в связи с вступлением в силу Федерального закона от 23 июня 2014 года N 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" граждане получили право, не являясь членами садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, приобретать садовые, огородные и дачные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности (подпункт 19 пункта 2 статьи 39.6, статья 39.18 ЗК РФ). Ранее в Определении от 3 сентября 2014 года N 44-КГ14-4 Верховный Суд Российской Федерации подтвердил, что существующее законодательство не ограничивает возможности предоставления гражданину земельного участка для ведения садоводства индивидуально, и, следовательно, граждане вправе подавать заявления о предоставлении земельного участка для указанных целей в общем порядке, установленном ЗК РФ. Таким образом, в настоящее время на законодательном уровне гражданам предоставлена возможность ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в индивидуальном порядке, а "коллективное" осуществление такой деятельности и отдыха может осуществляться только посредством объединения граждан в



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество, кооператив или партнерство. Вместе с тем исторические изменения в жизни страны и общества, произошедшие после создания советского коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства, должны заставить законодателя по-новому взглянуть на правоотношения с участием садоводов, огородников и дачников, в том числе рассмотреть вопрос о новых подходах к ведению коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства и задуматься о разработке иных альтернативных гражданско-правовых моделей ведения такой деятельности.

С одной стороны, создание садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения для содействия гражданам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства имеет ряд преимуществ.

Так, в Обзоре судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями, за 2010 - 2013 годы, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 2 июля 2014 года, указано, 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 обеспечению управления территорией, в пределах которой находятся дачные земельные участки членов партнерства, ее обслуживание и эксплуатацию, обеспечение согласия владельцев участков о нормах общежития и порядке реализации ими своих прав по владению, пользованию и распоряжению своей собственностью, а также собственностью партнерства, создание благоприятной экологической обстановки на территории, надлежащих условий для ведения дачного хозяйства, создание и развитие инженерно-технической и социально-бытовой инфраструктуры на территории, имущественных и иных объектов общего пользования, ремонт и содержание инженерных сетей, дорог и других объектов общего пользования, обеспечение надлежащего технического, противопожарного, экологического и



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

санитарного состояния дачных участков, общего имущества, земель общего пользования, прилегающей территории". Кроме того, создание садоводческого и огороднического некоммерческого объединения граждан (в отличие от дачного) гарантированно позволяет гражданам приобрести без проведения торгов садовые и огородные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в аренду или в собственность.

С другой стороны, государственная система принимает садоводческое, огородническое и дачное некоммерческое объединение граждан за полноценного участника общественных отношений (что, безусловно, справедливо), возлагая на него соответствующую финансовую и административную нагрузку, которую в соответствии с законодательством необходимо нести юридическому лицу. При этом степень такой нагрузки зачастую может значительно превышать блага, получаемые в результате создания и деятельности некоммерческой корпоративной организации для ведения коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Рассмотрим несколько примеров. В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие организации вправе применять как общий режим налогообложения, так и упрощенную систему налогообложения. В свою очередь, в зависимости от применяемой системы налогообложения садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение должно не только исполнять свою обязанность по уплате налогов, предусмотренную Конституцией Российской Федерации (статья 57), но и обеспечивать надлежащее ведение бухгалтерского и налогового учета своей деятельности, контроль за ведением такого учета, оплату и организацию труда соответствующих лиц, выполняющих такую обязанность, предоставление необходимой отчетности в государственные органы. Напомним, что в соответствии со статьей 64.2 ГК РФ считается фактически прекратившим свою деятельность и подлежит исключению из Единого государственного реестра юридических лиц в порядке, установленном законом о государственной регистрации юридических лиц, юридическое лицо, которое в течение двенадцати месяцев, предшествующих его исключению из указанного реестра, не

представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, и не осуществляло операции хотя бы по одному банковскому счету (недействующее юридическое лицо). Исключение недействующего юридического лица из Единого государственного реестра юридических лиц влечет правовые последствия, предусмотренные ГК РФ и другими законами в отношении ликвидированных юридических лиц. Таким образом, в настоящее время на государственном уровне применяется достаточно жесткий механизм фактического прекращения деятельности юридических лиц, в том числе садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, в случае игнорирования требований законодательства о представлении документальной отчетности в уполномоченные органы. Последствия таких действий государственных органов аналогичны последствиям при ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

Не следует забывать и то, что члены садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения обязаны участвовать в управлении делами объединения (пункт 1 статьи 65.2 ГК РФ), то есть обеспечивать создание и реализацию функций органов управления в таком объединении. Также они обязаны участвовать в принятии корпоративных решений, без которых объединение не может продолжать свою деятельность в соответствии с законом, если их участие необходимо для принятия таких решений (пункт 4 статьи 65.2 ГК РФ).

В обеспечении деятельности органов управления садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения граждан есть и финансовая сторона. Помимо непосредственно расходов, связанных с организацией деятельности органов управления, отметим, что, к примеру, деятельность председателя правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан рассматривается не только как выполнение функций органа управления объединения, но и



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

как трудовая функция. Так, в письме Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 ноября 2015 года N 17-4/ООГ-1663 указывается, что частью 1 статьи 7 Федерального закона от 24 июля 2009 года N 212-ФЗ "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 Трудового кодекса Российской Федерации 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 статьей 17 Трудового кодекса Российской Федерации трудовые отношения в результате избрания на должность возникают, если избрание на должность предполагает выполнение работником определенной трудовой функции. В связи с этим Министерством сделан вывод о том, что, поскольку статьей 23 Закона N 66-ФЗ на председателя правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения возложено выполнение определенных функций на этой выборной должности, 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. Здесь же следует сказать о наличии ряда дополнительных проблем внутреннего характера, свойственных только садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан. Прежде всего, к ним следует отнести огромное количество споров с лицами, ведущими садоводство, огородничество и дачное хозяйство в индивидуальном порядке, относительно условий использования имущества общего пользования что, в частности, подтвердил Верховный Суд Российской Федерации, выделив подобные споры в



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

отдельную категорию. На практике такие споры могут сопровождаться различными событиями, начиная от отключения садовых и дачных домов и земельных участков от электроснабжения и заканчивая созданием физических препятствий для доступа к ним. В связи с существованием института ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в индивидуальном порядке и возможности добровольного выхода из состава членов садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения граждан Закон N 66-ФЗ не гарантирует внутреннюю корпоративную целостность объединения, в том числе для целей его полноценного участия в гражданском обороте. По этой причине следует констатировать, что в настоящее время уже существует ряд объединений, в которых количество лиц, являющихся их членами, значительно меньше, чем граждан, ведущих на территории такого объединения садоводство, огородничество и дачное хозяйство в индивидуальном порядке.

Отметим, что пунктом 2 статьи 16 Закона N 66-ФЗ установлено предельное минимальное количество членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Таких лиц не может быть менее трех. Однако подчеркнем, что эта норма касается именно порядка создания садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений.

Следует учитывать, что Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 3 апреля 1998 года N 10-П указал, что из смысла и содержания части 2 статьи 30 Конституции Российской Федерации 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, принимая во внимание добровольность пребывания в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении в качестве его члена, на практике не исключается возможность выхода граждан из числа членов объединения, если даже таких членов останется, к примеру, два или



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

один, поскольку для добровольного прекращения членства гражданина в товариществе, кооперативе или партнерстве решение органов управления не требуется. При этом Законом N 66-ФЗ такая ситуация не рассматривается в качестве основания для автоматической ликвидации объединения, оказавшегося в таком положении, указывающем на фактическую невозможность продолжения деятельности объединения. Это лишь предоставляет право члену садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан обратиться в суд с иском о ликвидации юридического лица (подпункт 5 пункта 3 статьи 61 ГК РФ).

Представляется, что указанные негативные явления для некоммерческих организаций, создаваемых садоводами, огородниками и дачниками, являются далеко не единственными. В частности, к проблемам внешнего характера можно отнести требования, предъявляемые к объединениям именно как к юридическим лицам в части вывоза мусора, пожарной безопасности, содержания территории объединения, обслуживания банковских счетов, более высокие, чем применяемые в отношении физических лиц, административные штрафы за аналогичные правонарушения, отсутствие государственной или муниципальной поддержки, которая только декларируется Законом N 66-ФЗ. Известна также позиция органов местного самоуправления, - они предпочитают не вмешиваться в вопросы деятельности объединений садоводов, огородников и дачников, даже когда это напрямую касается решения вопросов местного значения, несмотря на то, что положения Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не исключают территории садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан из числа территорий, на которые в полной мере распространяются все без исключения гарантии местного самоуправления.

К внутрикорпоративным трудноразрешимым вопросам следует отнести следующее:

- проблемы, связанные с отсутствием кворума для проведения общих собраний членов объединения по причине потери интереса значительного количества граждан к реализации своего права



корпоративного участия в деятельности товарищества, кооператива или партнерства;

- споры относительно прав на доли в общем имуществе, созданном за счет целевых взносов членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществ;

- злоупотребления со стороны органов управления объединений;

- проблема "заброшенных" товариществ, потерявших по различным причинам контроль над своей территорией и фактически прекративших деятельность органов управления, которая становится все более актуальной для регионов.

Указанные явления все чаще проявляются в требованиях садоводов, огородников придать объединениям иной статус, скажем, административно-территориальной единицы без каких-либо внутрикорпоративных отношений и связей, которые имеют место в связи с членством в юридическом лице, его существованием в целом и нахождением на "его территории", правовым последствием которого является, к примеру, невозможность заключения садоводом, огородником или дачником прямого договора с ресурсоснабжающей организацией.

Таким образом, ведение коллективного садоводства, огородничества или дачного хозяйства посредством создания юридического лица имеет не только плюсы, но и существенные минусы, которые необходимо оценивать садоводам, огородникам и дачникам либо лицам, только намеревающимся приобрести земельный участок для осуществления такой деятельности и отдыха на нем.

В соответствии с указанием Президента Российской Федерации от 14 апреля 2014 года N Пр-840 Правительству Российской Федерации 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. Безусловно, подход, обозначенный Президентом Российской Федерации, исключаящий продолжение попыток точно исправить



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

какие-либо отдельные недостатки правового регулирования в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства, нужно признать правильным. Главное в предложенном подходе - комплексная и системная основа правового регулирования. Исходя из содержания пояснительной записки к законопроекту, по-видимому, Правительством Российской Федерации предлагается реализовать названное указание в проекте Федерального закона N 1160742-6 "О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве", подготовленном Министерством экономического развития Российской Федерации. В наименовании этого проекта нет ни намека на "коллективность" садоводства, огородничества и дачного хозяйства, поскольку этот Закон регулирует не деятельность юридических лиц, а конкретный вид деятельности и отдыха граждан. Вместе с тем содержание нового законопроекта демонстрирует полное сохранение существующих подходов и институтов, сводящихся только к ведению гражданами "коллективного" садоводства, огородничества и дачного хозяйства посредством создания соответствующей некоммерческой корпоративной организации (товарищества собственников недвижимости).

Однако возникает вопрос, может ли государство предложить садоводам, огородникам и дачникам какие-либо новые гражданско-правовые модели ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства на коллективной основе, помимо существующих. Прежде всего, отметим, что, по мнению некоторых специалистов, регулирование такой сферы деятельности, как садоводство, огородничество и дачное хозяйство, в том числе коллективное, характерно только для отечественного законодательства, и это явление характерно для нашей страны в целом. Так, А.П. Анисимов, Ю.В. Васильчук и А.Ю. Чикильдина полагают, что "данное движение как социокультурный феномен имеет чисто российское происхождение. Совершенно невозможно представить себе американского профессора или офицера полиции, проводящего уик-энд с тяпкой в руках за посадкой картофеля". Для поиска ответа на поставленный вопрос все-таки попробуем обратиться к зарубежному опыту. Действительно во многих странах по различным причинам в целом отсутствует такое явление, как ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства, в том виде, в котором мы его представляем исходя из положений отечественного законодательства.



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

Например, в Японии в связи с дефицитом земельных ресурсов нет практики ведения садоводства и огородничества на земельных участках. "Садами" в Японии называют маленькие участки земли при частных домах, на которых собственники в основном выращивают цветы.

По материалам программы стажировки по подготовке государственных служащих Российской Федерации по теме "Городская среда", проведенной Правительством Японии в рамках содействия Программе подготовки государственных служащих Российской Федерации с 12 по 20 марта 2014 года.

В других странах садоводство, огородничество и дачное хозяйство не является самостоятельным видом разрешенного использования земельных участков, а соответственно, и каким-то особенным видом землепользования. В частности, в Канаде граждане, обладающие соответствующим титулом (право собственности или аренды) на земли сельскохозяйственного назначения или на земли с разрешенным видом использования, в том числе для индивидуального жилищного строительства, могут заниматься любыми видами деятельности, не запрещенными законодательством страны, к которым относятся садоводство, огородничество и дачное хозяйство. При этом такие виды деятельности не имеют специальной правовой формы коллективной организации. Аналогичным образом, к примеру, итальянское законодательство не запрещает физическим лицам на своих земельных участках заниматься садоводством или огородничеством, однако какое-либо особое правовое регулирование в этой сфере отсутствует. В Великобритании для садоводства и огородничества могут использоваться небольшие участки земли, расположенные рядом с домами или квартирами, принадлежащими гражданам на праве freehold и leasehold. На таких земельных участках могут возводиться небольшие строения, предназначенные исключительно для хранения вещей и садово-огородного инвентаря.

Учитывая мнение специалистов об отсутствии в США такого явления, как коллективное садоводство, огородничество и дачное хозяйство в нашем представлении, тем не менее заметим, что своеобразным и отдаленным аналогом садоводческих некоммерческих объединений граждан можно считать так называемые общинные сады, то есть сравнительно небольшие участки земли, разделенные на «наделы», которые передаются во временное



пользование любым желающим гражданам, как правило жителям близлежащих районов, при условии выплаты членских взносов.

Некоторые зарубежные правовые порядки позволяют гражданам вести коллективное садоводство, огородничество и дачное хозяйство, в том числе с созданием для этого специальных юридических лиц. Так, в Дании граждане, занимающиеся садоводством, огородничеством и ведущие дачное хозяйство, объединены в две общенациональные некоммерческие организации - Датское королевское общество садоводов и Объединение садоводов и огородников.

Обратившись к опыту Финляндии, отметим, что еще в 1916 году в Тампере было основано садоводческое объединение "Хатанпяя", которое действует до сих пор (новое название - "Ниихаман рюхмяпуутарха - Niihaman. В Хельсинки самое старое объединение "Рускеасуо" (Ruskeasu) было образовано в 1918 году, и также до сих пор существует. При этом в каждом садоводческом товариществе есть правила ведения деятельности и внутренний распорядок. С 1930 года в Финляндии действует Ассоциация садоводческих товариществ <11>, объединяющая около 50 товариществ (более 5000 наделов) в 28 городах Финляндии.

В Австрии также предусматривается возможность создания садоводческих объединений. При этом вопросам садоводства и огородничества посвящен отдельный закон - Федеральный закон о садово-огородных участках от 16 декабря 1958 года (Bundesgesetz vom 16. Dezember 1958 die Regelung des Kleingartenwesens (Kleingartenwesens).

В Швейцарии с юридической точки зрения управление деятельностью по индивидуальному садоводству и огородничеству организуется в форме союза в соответствии со статьями 60 - 79 Гражданского кодекса Швейцарии от 10 декабря 1907 года N SR 210 (Schweizerisches Zivilgesetzbuch, ZGB). Интересны отдельные черты ведения коллективного садоводства и огородничества в Швеции. Одними из старейших садово-огородных товариществ Стокгольма являются Садоводство "Северное Танто" и Садоводство "Южное Танто", основанные в 1915 году. Эти садоводства входят в состав садово-огородного объединения Большого Стокгольма (Stor-Stockholms), которое является некоммерческим объединением,



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

состоящим из 76 товариществ. В него входят 7000 рядовых членов, занимающихся садоводством на территории Стокгольма и на землях города вне муниципальных границ. Некоммерческое садовое объединение Большого Стокгольма является членом Ассоциации садоводов-огородников - некоммерческого объединения для пользователей и владельцев земельных участков в садово-огородных товариществах. Ассоциация садоводов-огородников, в свою очередь, является членом Шведской федерации досугового садоводства (Fritids Odlingens Riksorganisation) - некоммерческого объединения, созданного в 1921 году, осуществляющего общий надзор и контроль за 300 местными объединениями. Таким образом, практически все садово-огородные товарищества (союзы и ассоциации) создаются в организационно-правовой форме некоммерческих объединений (ideell). При этом установлены порядок получения садово-огородного земельного участка и примерные (типовые) правила пользования им.

Наиболее интересным для целей нашего исследования является подход к правовому регулированию ведения гражданами коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства во Франции. Французским аналогом некоммерческой корпоративной организации, создаваемой гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, являются дачные участки (jardins familiaux). Этот вид деятельности подразумевает некоммерческое использование земельного надела для удовлетворения потребностей семьи. Для этих целей садоводы могут объединяться в группы и действовать на основании Закона Французской Республики от 1 июля 1901 года об ассоциативном договоре (Loi du juillet 1901 relative au contrat d'association), представляя собой заявленные или признанные ассоциации (статья L561-1 Кодекса законов о сельском хозяйстве и морском рыболовстве (Code rural de la maritime). В соответствии со статьей 1 указанного Закона ассоциация представляет собой соглашение, согласно которому два лица и более объединяют на постоянной основе свои знания или свою деятельность для достижения целей, отличных от получения (распределения) прибыли. Также этим законом определено, что ассоциации могут образовываться свободно, без предварительного разрешения и регистрации - так называемые незарегистрированные ассоциации (non). Согласно статье 5 Закона ассоциация может приобрести правоспособность только в случае ее официальной регистрации



(зарегистрированные ассоциации) в качестве юридического лица.

Возможность непосредственного управления (то есть без обязательного создания ассоциации) коллективными садами (*jardins collectives*) предусматривается и законодательством Бельгии.

Выборочный анализ законодательства иностранных государств позволяет сделать вывод о том, что с мнением о полной правовой и фактической уникальности отечественного коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства и используемых в связи с этим правовых подходов согласиться нельзя, поскольку зарубежные правовые порядки содержат не только отдаленные, но и прямые аналоги российских садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан. Скорее, следует говорить о том, что отечественное коллективное садоводство, огородничество и дачное хозяйство обладают определенной спецификой. Из проведенного анализа следует, что во многих странах организация коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства посредством создания специального юридического лица зарекомендовала себя с положительной стороны и эта правовая модель регулирования отношений в этой сфере успешно используется в зарубежных правовых порядках на протяжении многих десятилетий. Примечательным является то, что для коллективного ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства создание правоспособного юридического лица и его регистрация в некоторых случаях (Франция, Бельгия) необязательны. В частности, для осуществления такой деятельности на коллективной основе достаточно соглашения, закрепляющего взаимные права и обязанности садоводов, огородников или дачников (ассоциативный договор).

Согласно российскому законодательству договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей (пункт 1 статьи 420 ГК РФ). В статье 421 ГК РФ предусматривается, что граждане свободны в заключении договора. Они могут заключить договор как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами.

В связи с этим с теоретической точки зрения, с учетом положений гражданского законодательства о договоре, правообладатели садовых, огородных и дачных земельных участков либо лица, которые только намереваются такие земельные участки приобрести (особенно если этих лиц не очень много), вправе на основании договора определить взаимные права и обязанности, связанные с коллективным ведением хозяйства на определенной территории, в том числе вопросы своего финансового и физического участия в общих делах.

Согласно пункту 1 статьи 425 ГК РФ договор является обязательным для сторон. Кроме того, пунктом 1 статьи 431.2 ГК РФ предусмотрено, что сторона, которая при заключении договора либо до или после его заключения дала другой стороне недостоверные заверения об обстоятельствах, имеющих значение для заключения договора, его исполнения или прекращения (в том числе относящихся к предмету договора, полномочиям на его заключение, соответствию договора применимому к нему праву, наличию необходимых лицензий и разрешений, своему финансовому состоянию либо относящихся к третьему лицу), обязана возместить другой стороне по ее требованию убытки, причиненные недостоверностью таких заверений, или уплатить предусмотренную договором неустойку, что предоставляет определенные правовые гарантии на всех стадиях определения и реализации договорных условий.

Безусловно, такой подход имеет определенные недостатки, прежде всего из-за отсутствия ряда правовых инструментов его реализации. К примеру, согласно подпункту 4 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ в настоящее время правом на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи обладают только юридические лица <19>. В связи с этим граждане, не создавшие юридическое лицо, могут столкнуться с проблемой приобретения земельных участков, необходимых для создания имущества общего пользования для размещения соответствующих инженерных сетей и коммуникаций.



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

Проект Федерального закона N 945097-6 "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусматривает внесение изменений в указанное положение Земельного кодекса Российской Федерации с целью наделения правом на предоставление земельных участков для таких целей не только юридических, но и физических лиц (официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации www.duma.gov.ru).

Согласно Конституции Российской Федерации в России как демократическом, правовом и социальном государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанностью государства; каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 1, статья 2, часть 2 статьи 6, статья 7). Исходя из этого в Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются на основе принципа равенства; согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации они являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием; при этом государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется (часть 1 статьи 17, статьи 18 и 19, часть 1 статьи 45). Как отмечено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 года N 19-П, названные положения Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи требуют от государства максимально широких гарантий реализации конституционных прав и свобод, с тем чтобы они были не иллюзорными, а реально действующими и эффективными. В связи с этим представляется, что сегодня с целью следования принципу предоставления гражданам максимально широких гарантий реализации их конституционных прав и свобод (в том числе права на землю и права на объединение) законодателю следует задуматься о введении новых форм ведения коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства наряду с имеющимися возможностями осуществления такой деятельности только посредством создания специального юридического лица



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

(садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан). В этом случае речь может идти о появлении на законодательном уровне особого вида договора, например договора о коллективном ведении садоводства, огородничества и дачного хозяйства, который не предполагает создание юридического лица и регулирует все без исключения взаимные права и обязанности садоводов, огородников и дачников. Следует отметить, что в таком случае одностороннее прекращение обязательств отдельным гражданином, являющимся стороной такого договора (как в случае с добровольным выходом из числа членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, прекращающим в одностороннем порядке право участия такого гражданина в объединении и все его права и обязанности, связанные с членством), не будет иметь право на существование. При этом право выбора той или иной формы организации коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства (создание юридического лица и членство в нем, договорные отношения, самостоятельное получение земельного участка либо ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства в индивидуальном порядке на территории объединения) должно быть предоставлено исключительно самим садоводам, огородникам и дачникам в зависимости от их взглядов, интересов, возможностей и уровня правовой культуры.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель, осуществляющий в рамках своих дискреционных полномочий регулирование и защиту того или иного права, при определении круга лиц, которым соответствующее право предоставляется, не освобождается от обязанности соблюдать конституционные принципы равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые, помимо прочего, требуют для субъектов права при равных условиях равного положения и допускают возможность различий, только если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (см. [61 - 67]). Руководствуясь обозначенными позициями Конституционного Суда Российской Федерации, можно однозначно утверждать, что с точки зрения Конституции Российской Федерации для коллективных садоводств, огородничеств и дачных поселков, которые могут



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

создаваться гражданами без образования специального юридического лица, государство вправе создать равные законодательные условия и предоставить им юридические гарантии, аналогичные тем, которые предоставляются объединениям садоводов, огородников и дачников, являющимся юридическими лицами.

Следует признать, что, безусловно, такой радикальный шаг потребует переосмысления многих давно сформировавшихся устоев коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства, серьезной оценки со стороны садоводческого, огороднического и дачного движения, а также комплексного и системного совершенствования законодательства Российской Федерации. Рассматривая такой шаг только в качестве одного из возможных направлений развития законодательства, нужно признать, что и в настоящее время ГК РФ предлагает садоводам, огородникам и дачникам гражданско-правовые способы ведения коллективного садоводства, огородничества и дачного хозяйства с определением взаимных прав и обязанностей без создания юридического лица. Так, Федеральным законом от 7 мая 2013 года N 100-ФЗ "О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации" ГК РФ был дополнен главой 9.1 "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, огороднических и дачных некоммерческих товариществах, поскольку предлагает для этих целей создание одного и того же юридического лица - товарищества собственников недвижимости (статьи 123.12 - 123.14 ГК РФ), видами которого являются товарищества собственников жилья и садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества. Кроме того, в соответствии с пунктом 6 части 8 статьи 3 Федерального закона от 5 мая 2014 года N 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" со дня вступления в силу этого Закона (1 сентября 2014 года) к садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим товариществам применяются нормы о товариществах собственников недвижимости.



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

Вместе с тем, к примеру, часть 2 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации 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 и с учетом появления в ГК РФ норм об общих собраниях следует оценить возможность использования садоводами, огородниками и дачниками такого института для целей непосредственного управления территориями коллективных садов и огородов, а также дачных поселков (по аналогии с непосредственным управлением многоквартирными домами) без создания специального юридического лица (садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан). Проанализировав общие положения, закрепленные в статье 181.1 ГК РФ, мы видим, что правила, предусмотренные главой 9.1 ГК РФ, применяются, если законом или в установленном им порядке не предусмотрено иное. В настоящее время применение подобной модели реализации коллективных интересов садоводов, огородников и дачников закон не запрещает. Пунктом 2 указанной статьи установлено, что решение собрания, с которым закон связывает гражданско-правовые последствия, порождает правовые последствия, на которые решение собрания направлено, для всех лиц, имевших право участвовать в таком 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 садоводы, огородники и дачники, являющиеся правообладателями земельных участков, не создавшие юридическое лицо. Так, в частности, В.В. Кулаков указывает, что в статье 181.1 ГК РФ закреплен новый вид объединения субъектов - гражданско-правовое сообщество. К сожалению, четкого понимания, что этот коллектив представляет собой, 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 собственники, кредиторы при банкротстве, подтверждает, что в основе всех этих объединений



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

лежат общие законы, требующие теоретического объяснения, учет которых будет способствовать формированию эффективного законодательства. 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 общее, что их объединяет, - это 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 отношений.

В литературе также высказывается мнение о том, что поскольку перечень участников гражданско-правового сообщества не является исчерпывающим, к ним можно отнести и родительские собрания, собрания сосособственников, наследников, членов гаражного кооператива, соседей-дачников и т.д. Безусловно, и этот правовой подход (в случае если он действительно будет востребован представителями садоводческого, огороднического и дачного движения) потребует дальнейшего развития на законодательном уровне.

В связи с этим обратимся к мнению В.В. Витрянского о том, что нормы главы 9.1 ГК РФ рассчитаны на все случаи, когда закон связывает с принятием решения собрания (определенного гражданско-правового сообщества) наступление гражданско-правовых последствий, в том числе на ситуации, когда законодательство, регулирующее соответствующие правоотношения, вовсе не содержит правила о порядке принятия и оспаривания таких решений. Более того, речь может идти и о 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 главой 9.1 ГК РФ [74]. Таким образом, предложенный гражданским законодательством механизм решения коллективных задач посредством принятия



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

решений общими собраниями садоводов, огородников и дачников, не выразивших желания создавать юридическое лицо, также вполне может быть востребован как один из альтернативных способов управления коллективными садами, огородами и дачными поселками. Подводя итог, отметим следующее: тот факт, что Президент Российской Федерации обратил внимание на проблематику садоводов, огородников и дачников (указание от 14 апреля 2014 года N Пр-840), должен стать толчком к развитию законодательства в этой сфере, поскольку в настоящее время оно оставляет желать лучшего.

Сегодня главное - это качество исполнения указания Президента и то, насколько реальными, а не иллюзорными будут предпринятые для этого шаги.