



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

Развитие коллективного садоводства – как форма хозяйства граждан.

Исторические этапы, проблемы.

В настоящее время садоводство можно назвать хобби многих людей в России, которое имеет не только практическое значение, но творческий и эстетический смысл.

Садоводство – это отнюдь не простое занятие, как это может показаться на первый взгляд, ведь нынешний ассортимент видов и сортов садовых растений настолько огромен, что в нем легко запутаться. Садоводство включает в себя не только посадку, но и тщательный уход, а точнее, полив, подкормку, обрезку кустарников и деревьев, прополку и обработку от вредителей и различных заболеваний, которым могут быть подвержены практически все растений.

Иметь красивый сад – мечта большей части российского населения, владеющего дачей или земельным участком. По мнению многих дачников, сад – это лучшее место для здорового и активного отдыха, приносящего в последствие свои плоды, вернее урожай. Свежий воздух и спокойная обстановка восстанавливают силы человека после долгой трудовой недели. И, несмотря на то, что уход за садом требует довольно много сил и средств, физический труд среди плодовых деревьев принесет только положительные эмоции, конечно, если не выкладываться на полную силу.

Коллективное садоводство началась еще в далекие и светлые времена Советского Союза. Только в те времена государство могло своим гражданам предоставить бесплатно в пользование земельные участки. Все садоводческие объединения поддерживали какие-либо промышленные предприятия или заводы не только морально, а самое главное финансово.

Коллективное садоводство – это особая форма общественного использования земли, которая осуществляется



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

гражданами-собственниками участков земли через их объединение в специальные товарищества – организации **садоводов**. Такое объединение всегда возникает на добровольной основе и необходимо для решения значимых социально-экономических задач в процессе ведения садово-огороднической деятельности.

Садоводство и огородничество как форма подсобного продовольственного хозяйства горожан складывались в 1930–1940-е гг. В декабре 1933 г. СНК СССР принял постановление «О развертывании индивидуального рабочего огородничества». Постановление позволило рабочим получить небольшие участки для возделывания овощных культур и самообеспечения овощами в свободное от основной работы время. Постановлением предусматривалось наделение огородами 1,5 млн семей рабочих и служащих. Устанавливался порядок отвода земельных участков, обеспечения огородников инвентарем и семенами. В период Великой отечественной войны 1941–1945 гг. резко обострилась продовольственная проблема и возросла потребность в самообеспечении граждан продуктами питания. Для реализации этой потребности 7 апреля 1942 г. было принято постановления ГКО от «О выделении земель для подсобных хозяйств и под огороды рабочих и служащих», затем постановление СНК СССР от 4 ноября 1942 г. «О закреплении за предприятиями и учреждениями земельных участков, отведенных под индивидуальные огороды рабочих и служащих» и постановления СНК и ЦК ВКП (б) от 19 февраля 1944 г. «О мерах по дальнейшему развитию и улучшению индивидуального огородничества в 1944 году». В 1944 г. примерно половина горожан в стране занималась огородничеством.

Чаще всего для нужд огородничества отводились городские земли сельскохозяйственного назначения. Кроме того, для этой цели могли быть предоставлены земли государственного земельного фонда, земли лесного фонда, а также свободные земли в полосе отвода железных и автомобильных дорог.



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

Государственные сельскохозяйственные предприятия, в том числе подсобные хозяйства, расположенные как в городах, так и в сельской местности, предоставляли часть закрепленных за ними земель под сады, огороды своим рабочим и служащим.

Земли для огородничества, как и дачные участки, отводились по производственному принципу, т. е. учреждениям, предприятиям, организациям, воинским частям. Возникшее в указанном порядке землепользование предприятий, учреждений, организаций, воинских частей и коллективов граждан регистрировалось в установленном порядке. В отличие от других видов землепользования на городских землях сельскохозяйственного назначения право предприятий, учреждений, организаций, воинских частей и коллективов граждан на пользование землями, отведенными для садоводства, огородничества, являлось срочным.

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



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

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.

Подъем садоводства и огородничества начался после принятия 24 февраля 1949 г. постановления Совета Министров СССР «О коллективном и индивидуальном огородничестве и садоводстве рабочих и служащих». Современные садоводство и огородничество сложились на основе подходов, заложенных в указанном постановлении.

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



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

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 отводилась 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.



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

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 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",



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

В 1977, 1981, 1988 гг. ЦК КПСС и Совет Министров СССР принимали специальные постановления о мерах по развитию личного подсобного хозяйства, коллективного садоводства и огородничества. В этот период намного расширяется отвод земли гражданам под коллективное садоводство.

Серьезные изменения в правовое положение садоводов, огородников и дачников внесли земельная реформа и первые нормативные правовые акты в этой сфере. Так, ст. 66 Земельного кодекса РСФСР 1991 г. предусматривала, что земельные участки для коллективного садоводства и огородничества предоставляются местными Советами народных депутатов в пределах их компетенции и состоят из земель общего пользования, находящихся в собственности самих садоводческих товариществ, и из земель, находящихся в собственности членов указанных товариществ. Данная статья действовала вплоть до вступления в силу ЗК РФ 2001 г. Постановлением Совета Министров РСФСР от 22 февраля 1991 г. N 110 было утверждено Положение о порядке предоставления гражданам земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов, а также для ведения садоводства, огородничества. Оно предусматривало, что земельные участки для этих целей предоставляются из специального земельного фонда. Заявления о предоставлении земельных участков для садоводства, огородничества подаются в рабочие комиссии, которые формируют товарищества и подбирают земельные участки. На основании решения комиссии соответствующий комитет по земельной реформе и земельным ресурсам подготавливал материалы о предоставлении земельного участка и вносил их на рассмотрение Совета народных депутатов, его президиума или исполнительного комитета при передаче им этих прав

В 1991 г., в период продовольственного кризиса, бурному росту землеотвода под садоводства и огородничества способствовало постановление «О мерах по дальнейшему развитию коллективного садоводства и огородничества». Землепользование садоводов значительно расширилось. Садоводы облагораживали и благоустраивали участки,



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

превращая бросовые земли в плодоносящие сады. Развитие садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в последние годы происходит под влиянием факторов, радикально меняющих положение, значение и условия осуществления хозяйственной деятельности этих объединений. К этим факторам следует отнести:

– рыночные реформы, обусловившие переход земли в частную собственность и радикально изменившие условия ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства; – изменение правового положения и хозяйственной принадлежности данных некоммерческих объединений граждан, существенно сказавшееся как на внешних обеспечения содержания инфраструктуры объединений, так и на отношениях членов внутри самих объединений;

– социальную дифференциацию, расслоение и дезинтеграцию общества, оказывающие влияние как на отношения внутри некоммерческих объединений, так и на отношение к ним со стороны муниципальных образований, на территории которых они находятся, а также на политику органов управления в отношении данной формы хозяйственной деятельности;

– дифференциацию роли и значения самих некоммерческих объединений граждан в зависимости от их вида, местоположения и от состава членов; продолжает сохраняться высокое значение садоводческих, огороднических, а также дачных некоммерческих объединений граждан в обеспечении продовольствием жителей малых и средних городов и урбанизированных сельских поселений, в создании условий для относительно недорогого отдыха 153 для жителей крупных и средних городов.

Таким образом, до 1991 г. земельные участки предоставлялись садоводческим (огородническим, дачным) товариществам на праве постоянного бессрочного пользования, а права самих граждан на земельные участки никак не фиксировались и правоустанавливающие документы на такие участки им не выдавались. В период с 1991 по 1998 г. при создании садоводческих, огороднических и дачных объединений



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

земельные участки предоставлялись гражданам в собственность, а не на иных правах. Так, Закон РФ от 23 декабря 1992 г. N 4196-1 "О праве граждан РФ на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства" предоставил такую возможность, но ограничил это право собственности целевым использованием земельного участка. Закон непосредственно определял порядок и способ купли-продажи такого земельного участка. Продажа разрешалась как посредством заключения договора, типовую форму которого утвердил Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству, так и в форме аукциона или конкурса. На отношения по продаже распространялось также утратившее силу Постановление Правительства РФ от 30 мая 1993 г. N 503 "Об утверждении Порядка купли-продажи гражданами РФ земельных участков". В частности, в п. 7 данного Постановления устанавливалось, что право собственности на земельный участок переходит от продавца к покупателю с момента регистрации районным (городским) комитетом по земельным ресурсам и землеустройству нотариально удостоверенной купчей. Указом Президента от 23 апреля 1993 г. N 480 "О дополнительных мерах по наделению граждан земельными участками", также утратившим силу, органам исполнительной власти субъектов Федерации предписано выявлять потребность граждан в получении за плату и бесплатно земельных участков для садоводства, огородничества и дачного строительства и обеспечивать выделение таких земельных участков.

Растет значение функции субурбанизации, фактически выполняемой садовыми и дачными поселками, расположенными в относительной близости от крупных городов. Во многих из них создана заметная инженерная инфраструктура. В связи с вышесказанным, возникает необходимость в более детальном и глубоком изучении факторов и условий, обеспечивающих функционирование и развитие некоммерческих садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан, в выработке



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

методических рекомендаций, предлагающих решения накопившихся проблем.

Серьезной проблемой для многих владельцев садовых, дачных и некоторой части огородных участков, переданных в 1992–1993 гг. в собственность, стало оформление самих прав. Свидетельства о праве собственности на садовые и дачные участки только декларировали право собственности, при переходе которого, в том числе при наследовании и дарении, требуется длительное и дорогостоящее оформление документов.

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.

Аграрное реформирование сняло ограничения с развития садоводства и огородничества. Но при этом садоводы и огородники лишились важных средств и источников поддержки со стороны предприятий и государства и оказались предоставлены самим себе. Ранее в благоустройстве территории, развитии социально-бытовых объектов садоводческих товариществ активное участие принимали предприятия и учреждения, при которых создавались товарищества. Они имели право расходовать на нужды благоустройства садовых поселков, развитие социальной инфраструктуры в них до 25% средств



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение

фонда социально-культурных мероприятий и жилищного строительства. С переходом к рыночной экономике и отнесением садоводческих товариществ помощь со стороны предприятий во многих регионах России практически прекратилась. До 1992 г. садоводы и огородники платили, по существу, символический налог на землю, сравнительно низкими были затраты на организацию территории, на строительство, транспортные и другие расходы. Невысокими были затраты на содержание управления низовых и областных объединений садоводов, на оплату занимаемых ими помещений и т.д. Опять-таки садоводам оказывали помощь предприятия и организации, при которых создавались товарищества. В настоящее время налоги, взносы во внебюджетные фонды составляют около 40% от суммы собираемых членских и целевых взносов, высоки тарифы за проезд до земельного участка и обратно, а также за электроэнергию, юридические и иные услуги. Намного повысились цены на строительные материалы, удобрения, на аренду помещений, оплату обучения начинающих садоводов. Это поставило садоводов в трудные условия.

В настоящее время термин "коллективное садоводство, огородничество" 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.

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).

В 1998 г. был принят и вступил в силу Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан". Как следовало из п. 4 ст. 14 данного Федерального закона (в ред. 1998 г.), после государственной регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения ему земельный участок бесплатно предоставлялся в срочное пользование. После утверждения проекта организации и застройки территории такого объединения и вынесения данного проекта в натуру членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения земельные участки предоставлялись в собственность или на ином вещном праве. Земли общего пользования предоставлялись садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению как юридическому лицу в собственность либо на ином вещном праве. Обратим внимание на тот факт, что с 1998 по 2001 г. при создании садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения земельные участки его членам могли предоставляться как на праве собственности, так и на ином вещном праве. В статье 216 ГК РФ насчет иных вещных прав на землю есть вполне определенная норма: под таковыми следует понимать право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения. Следовательно, в этот период предоставление гражданину - садоводу или дачнику



земельного участка, например на праве постоянного (бессрочного) пользования (том самом ином вещном праве), четко фиксировалось в правоустанавливающих документах (ст. 4 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" установлена обязательность государственной регистрации права собственности и других вещных прав на недвижимое имущество, включая земельные участки).

В октябре 2001 г. вступил в силу ЗК РФ, который в ст. 20 - 21 запретил предоставление гражданам земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования и праве пожизненного наследуемого владения, в связи с чем были внесены соответствующие изменения в Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан". Анализ документов, с которых начиналось садоводческое, огородническое, дачное движение, свидетельствует о том, что в начале его развития гражданам никакие документы на их земельные участки не выдавались и землепользователями считались товарищества (кооперативы), имевшие статус юридических лиц. До проведения земельной реформы для ведения гражданами садоводства, огородничества или дачного строительства земельные участки выделялись по производственному принципу и вопросу, на каком праве граждане пользовались земельными участками, не придавалось большого значения.

Государство фактически устранилось от нужд садоводческих и огороднических объединений граждан. Между тем они имеют преимущественно потребительскую направленность и содержатся не за счет прибыли, а за счет ежемесячных взносов членов товариществ. Ужесточив требования к некоммерческим объединениям граждан как к юридическим лицам, государство в то же время не признает их как субъекты хозяйственной



деятельности. В классификаторе ОКВЭД до сих пор нет понятия «садоводческое некоммерческое товарищество».

Конструктивный подход к решению проблем коллективного садоводства и огородничества демонстрируют правительства крупнейших мегаполисов РФ – городов Москвы и Санкт-Петербурга. В Москве организация системы государственной поддержки садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений возложена на ГУП развития Московского региона г. Москвы.

Опыт крупнейших мегаполисов целесообразно распространять, как минимум, во всех городах-миллиониках, садоводческие и огороднические объединения жителей которых насчитывают сотни тысяч участков на территориях соответствующих областей.



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение



САДОВОДЫ ЮЖНОГО УРАЛА

Челябинское региональное общественное движение