

# ПОСТАТЕЙНЫЙ КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ "О САДОВОДЧЕСКИХ, ОГОРОДНИЧЕСКИХ И ДАЧНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ ГРАЖДАН"

**А.П. АНИСИМОВ, Ю.В. ВАСИЛЬЧУК, А.Ю. ЧИКИЛЬДИНА**

Авторский коллектив:

*Анисимов Алексей Павлович* – ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института современного права Волгоградской академии государственной службы, доктор юридических наук. Научная специализация – 12.00.06 "Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право". E-mail: anisimovap@mail.ru.

Автор более 180 опубликованных научных и учебно-методических работ, в том числе:

1. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. Москва: Приор-издат, 2003, 17/15 п. л.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий / Под ред. А.П. Анисимова. Москва: Агентство (ЗАО) "Библиотека "Российской газеты", 2005. 463 с.

3. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Экологическое право России: Учебник для вузов. Волгоград: Издательство "Альянс", 2005. 440 с.

4. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. Элиста: ЗАОр "НПП Джангар", 2006. 710 с.

5. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Земельное право России: Учебник для вузов. Элиста: ЗАОр "НПП Джангар", 2006. 448 с.

6. Комментарий к Федеральному закону "О личном подсобном хозяйстве" (постатейный) / Под ред. А.П. Анисимова. М.: Ось-89, 2007. 144 с.

7. Комментарий к Федеральному закону "О развитии сельского хозяйства" (постатейный) / Под ред. А.П. Анисимова. М.: Ось-89, 2008. 160 с.

Рецензентами вышеуказанных произведений выступали ведущие российские ученые-юристы, в том числе: Козырь М.И., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист (г. Москва); Чубуков Г.В., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист (г. Москва); Тимофеев Л.А., доктор юридических наук, профессор (г. Саратов); Разгелдеев Н.Т., доктор юридических наук, профессор (г. Саратов) и ряд других.

Кроме того, А.П. Анисимовым опубликовано более 45 статей в центральных юридических журналах: "Юрист", "Юридический мир", "Право и политика", "Право и образование", "Правоведение", "Экологическое право", "Российский судья", "Конституционное и муниципальное право", "Государственная власть и местное самоуправление", "Закон и право", "Бюллетень нотариальной практики", "Нотариус", "Журнал российского права", "Черные дыры" в российском законодательстве", "Право и экономика", "Аграрное и земельное право", "Современное право", "Гражданское право", "Имущественные отношения в Российской Федерации" и т.д.

*Васьчук Юлия Владимировна* – заведующая кафедрой таможенного права Тверского государственного университета, доктор юридических наук, доцент. Читает лекционные курсы по земельному праву, экологическому праву в ТвГУ. Автор спецкурса "Механизм реализации и защиты экологических прав граждан".

Автор 54 публикаций, из них – 15 учебно-методических и 39 научных работ, в том числе:

1. Экологические требования при размещении хозяйственных и иных объектов на землях поселений (монография). Тверь: ТвГУ, 2006. 7 п. л.

2. Кто распоряжается землей? (статья) // ЭЖ-Юрист. 2006. №11.

3. Защита прав на землю (статья) // Российское правосудие. 2006. №6.

4. Механизмы реализации и защиты экологических прав граждан: Учебно-методические материалы. М., 2006.

5. Предмет договора аренды: спорные вопросы правового регулирования (статья в соавт.) // Хозяйство и право. 2007. №12.

6. Гражданское процессуальное право: Учебник // Под ред. Л.В. Тумановой. (в соавт.). М.: Проспект, 2008.

Руководитель Экологического бюро, созданного в 2000 г. на юридическом факультете ТвГУ. Член Ассоциации юристов-экологов РФ. В 2001 г. стажировалась на кафедре земельного и экологического права МГУ (научный руководитель – профессор О.И. Красов). Является участником российско-американской программы лидерства "Открытый мир" по программе "Охрана окружающей среды", в связи с чем в 2004 г. прошла стажировку в США.

*Чикильдина Анна Юрьевна* – руководитель юридической студенческой клиники, преподаватель кафедры гражданского и предпринимательского права Волгоградского кооперативного института, специализируется в вопросах, связанных с приватизацией дачных, садовых, огородных участков. Осуществляет консультационную и правозащитную деятельность членов садоводческих, дачных объединений Волгоградской области.

Автор научно-практических статей "О некоторых правовых проблемах приватизации садовых, огородных и дачных участков в Российской Федерации", "Особенности сделок с садовыми, огородными и дачными земельными участками", "Правовой режим дачных, садовых и огородных земельных участков в Российской Федерации", "Второй приход дачной амнистии" и др., опубликованных в газетах и журналах, издаваемых в Волгоградской области.

#### СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая, вторая, третья, четвертая);

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. №138-ФЗ;

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ;

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ;

Вводный закон – Федеральный закон от 25 октября 2001 г. №137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации";

ГрадК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ;

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ;

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ;

ВК РФ – Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. №74-ФЗ;

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая и вторая);

Закон о "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";

Закон о некоммерческих организациях – Федеральный закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ "О некоммерческих организациях";

Закон о переводе земель из одной категории в другую – Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. №172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую";

Закон о землеустройстве – Федеральный закон от 18 июня 2001 г. №78-ФЗ "О землеустройстве";

Закон о недрах – Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. №2395-1 "О недрах".

## Введение

В России согласно официальным данным на начало 2006 года насчитывалось 14,3 млн. садоводческих и дачных участков общей площадью около 1,3 млн. га, а также 3,2 млн. огородных участков площадью 318,1 тыс. га. Общая численность садоводов, огородников и дачников составляет примерно половину всего населения России. Они производят почти половину плодов и ягод, около четверти овощей и пятую часть картофеля от общего объема продукции. Это означает, что правовая защита их интересов и правовое регулирование отношений, связанных с их деятельностью, поддержка коллективных и индивидуальных садоводов, огородников и дачников имеет большое экономическое, социальное и политическое значение и должна находиться под постоянным вниманием государства <1>.

-----  
<1> Пояснительная записка к проекту Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" и в Земельный кодекс Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

В действительности же хотя за последние годы реформ и был решен ряд важнейших социально-экономических и политических вопросов, проблемы садоводов, огородников и дачников по-прежнему продолжают оставаться без должного внимания государственных и муниципальных чиновников.

Справедливости ради следует заметить, что эти проблемы появились не вчера и их корни восходят почти к середине прошлого века. Именно тогда, в 60-е годы XX века, несмотря на распашку целины, обилие природных ресурсов и достижения колхозного строя, советское государство де-факто было вынуждено признать свою неспособность обеспечить население страны продовольствием, что и послужило толчком для появления дачно-садового движения.

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 России же подобное зрелище в течение многих десятилетий являлось совершенно типичным. Вместе с тем экономические реформы последних лет, приведшие к повышению уровня жизни значительной части населения, позволяют надеяться, что современное значение дачных, садовых и огородных земельных участков как средства обеспечения граждан сельскохозяйственной продукцией со временем трансформируется в подобие дачных участков, предназначенных в первую очередь для цивилизованного отдыха на природе.

Дачно-садовое движение имеет довольно длительную и непростую историю. Одним из первых нормативно-правовых актов, лежавших в его основе, было Постановление Совета Министров РСФСР от 18 марта 1966 г. "О коллективном садоводстве рабочих и служащих в РСФСР", которым предписывалось 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". Был установлен и порядок создания таких садоводческих товариществ. Упомянутые выше органы власти должны были отводить предприятиям, учреждениям и организациям земельные участки для этих целей, а уже правление такого садоводческого товарищества по решению администрации предприятия, учреждения, организации и профсоюза выделяло членам товарищества такие участки размером до 6 соток. Тогда же был утвержден и первый Типовой устав садоводческого товарищества рабочих и служащих.

Аналогичная ситуация складывалась и с огородничеством. Согласно Постановлению Совета Министров РСФСР от 12 апреля 1965 г. "О коллективном огородничестве рабочих и служащих" отвод и закрепление земельных участков для данных целей осуществлялся "за предприятиями, учреждениями и организациями на срок до пяти лет". В соответствии с Примерным уставом дачно-строительного кооператива (утвержден Постановлением Совета Министров РСФСР от 24 сентября 1958 г.) кооператив имел право "получать в бес-

срочное пользование земельные участки для возведения на них дач и служебно-хозяйственных строений".

Беглый анализ вышеприведенных документов, с которых начиналось дачное (садоводческое, огородническое) движение, свидетельствует о том, что уже в те годы под него была заложена "бомба замедленного действия", плоды которой мы наблюдаем в настоящий момент. Суть этой "бомбы" заключалась в том, что гражданам никаких документов на участок непосредственно не выдавалось, а землепользователем считалось товарищество (кооператив), имевшее статус юридического лица. Отметим для себя это важное обстоятельство.

Ничего нового не внес в установленный ранее порядок Земельный кодекс РСФСР 1970 г. Согласно ст. ст. 74 – 78 земельные участки для садоводства предоставлялись "предприятиям, организациям и учреждениям", а не персонально гражданам, являющимся членами садоводческих товариществ.

Серьезные изменения в правовое положение садоводов, огородников и дачников внесла земельная реформа и ее первые нормативно-правовые акты. Например, ст. 66 Земельного кодекса РСФСР 1991 г. уже предусматривала, что земельные участки для коллективного садоводства и огородничества предоставляются местными Советами 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 благополучно действовала вплоть до вступления в силу нового Земельного кодекса Российской Федерации 2001 г.

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 г. по 1998 г. при создании садоводческих, огороднических и дачных объединений земельные участки предоставлялись гражданам сразу в собственность, а не на иных правах.

В 1998 г. был принят и вступил в силу Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. №66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" (далее – комментируемый Закон). Как следовало из п. 4 ст. 14 данного Закона, после государственной регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения земельный участок ему бесплатно предоставлялся первоначально в срочное пользование. После утверждения проекта организации и застройки территории такого объединения и вынесения данного проекта в натуре членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения предоставлялись земельные участки 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 особое внимание на тот факт, что с 1998 по 2001 г. при создании садоводческого (дачного, огороднического) некоммерческого объединения земельные участки его членам могли предоставляться как на праве собственности, так и на "ином вещном праве". В ст. 216 ГК РФ под "иными" вещными правами на землю понимается право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения. Следовательно, в этот временной период предоставление гражданину – садоводу (дачнику) земельного участка, например на праве постоянного (бессрочного) пользования (том самом "ином" вещном праве), четко фиксировалось в правоустанавливающих документах либо должно было быть зафиксировано (с 31 января 1998 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", ст. 4 которого устанавливала обязательность государственной регистрации права собственности и других вещных прав на недвижимое имущество, включая земельные участки).

В октябре 2001 г. вступил в силу новый Земельный кодекс РФ, который в ст. ст. 20, 21 запретил предоставление гражданам участков на праве постоянного (бессрочного) пользования и на праве пожизненного наследуемого владения.

Несмотря на ряд безусловных достоинств, ЗК РФ не решил ту часть пресловутого

"земельного вопроса", которая затрагивала интересы миллионов граждан – он не содержал простых и прозрачных процедур, позволяющих бесплатно передать в собственность садоводов, огородников и дачников десятилетиями занимаемые и обрабатываемые ими земельные участки. Между тем очевидно, что и ранее, и сейчас интерес в таком решении у государства и граждан взаимный (для публичной власти он в ощутимом увеличении налогооблагаемой базы).

Поскольку острота вопроса в течение многих лет не утихала, а жалобы граждан на коррупцию и произвол местных чиновников носили массовый характер, законодатель в 2006 г. предложил свое решение данного вопроса, раздутое тенденциозными СМИ ни много ни мало, как в "дачную амнистию".

Но смогла ли эта "амнистия" решить проблемы садоводов и дачников? На наш взгляд, однозначно нет, и вот почему.

Закон о "дачной амнистии" фактически четко делит упоминаемые в нем категории граждан на две группы. В первую группу входят граждане, которым непосредственно предоставлялись земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, либо "если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право такого гражданина на данный земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права". Для таких граждан и правда установлен льготный порядок регистрации права собственности на землю без участия местной администрации и ее решений. В основном это граждане, имеющие земельные участки для индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства.

Применительно к садоводам, огородникам и дачникам, как мы показали выше, данная процедура распространяется лишь на тех, кому земельные участки были предоставлены в период с 1998 по 2001 годы, причем не на праве собственности, а на "ином" вещном праве. Количество таких граждан весьма незначительно.

Во вторую группу входит подавляющее большинство садоводов, огородников и дачников, на которых данная процедура по упрощению процедуры приватизации их участков никак не распространяется. Это прямо предусмотрено п. 4 ст. 28 комментируемого Закона, в который Закон о "дачной амнистии" внес изменения. Однако логично предположить, что внесение изменений в ст. 28 комментируемого Закона преследовало цель хоть в чем-то облегчить для граждан процедуру приватизации их участков. Однако этот вывод не подтверждается текстуальным сравнением старой и новой редакций данной статьи.

В утратившей силу редакции ст. 28 Закона о садоводах речь шла об организации работы комиссии садоводческого (дачного, огороднического) объединения по сбору заявлений граждан о приватизации их участков, указывалось, какие документы орган местного самоуправления вправе потребовать от такого объединения для принятия решения о предоставлении гражданам – членам такого объединения земельных участков на праве собственности. Например, органы местного самоуправления могли потребовать у садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения протокол общего собрания его членов (собрания уполномоченных), список членов такого объединения, их заявления, паспортные данные, копию решения об отводе земель (государственный акт или свидетельство), копию устава такого объединения, проект организации и застройки территории с внесенными уточнениями и промерами границ. Срок принятия органом местного самоуправления таких решений был установлен в один месяц.

Новая редакция ст. 28 перечисляет другой набор документов, частично совпадающий с ранее существовавшим. Однако совершенно невозможно прийти к выводу о том, что для граждан некоторое изменение перечня документов, прилагаемого к заявлению о приватизации, означает реальное упрощение процедуры приватизации их участков. Единственным упрощением можно считать сокращение срока принятия решения органом местного самоуправления с одного месяца до двух недель, но даже эта мера и без того предусмотрена Земельным кодексом.

На наш взгляд, п. 4 ст. 28 комментируемого Закона в новой редакции разрушает весь замысел "упрощенной процедуры" приватизации дачных, садовых и огородных земельных участков. В случае внесения изменений в данную статью и признания этого пункта

утратившим силу замысел законодателя об упрощении сразу же приобретает законченные черты. В этом случае все граждане – садоводы, огородники и дачники, независимо от сроков появления у них земельных участков, получают равные права, а орган местного самоуправления теряет все рычаги "усмотрения" при принятии решения о приватизации. На сегодняшний же день восхваляемая СМИ процедура "упрощенки" является для большинства граждан не более чем пустой декларацией.

Таким образом, садоводы, огородники и дачники продолжают оставаться один на один со своими проблемами. Из этого со всей очевидностью следует, что "спасение утопающих – дело рук самих утопающих", а значит, граждане должны объединяться и защищать свои права всеми доступными им законными способами. Авторы настоящего комментария надеются, что определенную помощь в этом им сможет оказать настоящий комментарий к Закону.

Нельзя сказать, что комментарии ко всем статьям получились одинаковыми по объему и глубине содержания. В комментируемом Законе содержится достаточно много статей, слабо применяемых на практике либо не содержащих проблем в ходе их применения. Напротив, существуют и статьи, связанные с приобретением земельных участков садоводами, огородниками и дачниками, мерами их государственной поддержки и ряд других, которые не всегда однозначно применяются на практике, а соответствующие права граждан, напротив, часто нарушаются. На таких нормах мы старались концентрировать внимание особо.

Авторы будут благодарны за все замечания и пожелания, которые просим присылать Анисимову Алексею Павловичу по e-mail: [anisimovap@mail.ru](mailto:anisimovap@mail.ru).

15 апреля 1998 года №66-ФЗ

# РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

### О САДОВОДЧЕСКИХ, ОГОРОДНИЧЕСКИХ И ДАЧНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ ГРАЖДАН

(в ред. Федеральных законов от 22.11.2000 №137-ФЗ,  
от 21.03.2002 №31-ФЗ, от 08.12.2003 №169-ФЗ,  
от 22.08.2004 №122-ФЗ, от 02.11.2004 №127-ФЗ,  
от 30.06.2006 №93-ФЗ, от 26.06.2007 №118-ФЗ,  
от 23.11.2007 №268-ФЗ,

с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 №7-П)

#### Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

##### Статья 1. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

Абзац второй статьи 1 признан не соответствующим Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 №13-П в той части, в какой им исключается возможность регистрации граждан по месту жительства в принадлежащих им на праве собственности жилых строениях, которые пригодны для постоянного проживания и расположены на садовых земельных участках, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с частью 3 статьи 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 №1-ФКЗ акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Абзац второй статьи 1 признан не соответствующим Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 №7-П в той части, в какой им ограничивается право граждан на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов.

В соответствии с частью 3 статьи 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 №1-ФКЗ акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

садовый земельный участок - 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);

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);

дачный земельный участок - земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля);

садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение граждан (садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество, садоводческий, огороднический или дачный потребительский кооператив, садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое партнерство) - некоммерческая организация, учрежденная гражданами на добровольных началах для содействия ее членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства (далее - садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение);

вступительные взносы - денежные средства, внесенные членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения на организационные расходы на оформление документации;

членские взносы - денежные средства, периодически вносимые членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения на оплату труда работников, заключивших трудовые договоры с таким объединением, и другие текущие расходы такого объединения;

целевые взносы - денежные средства, внесенные членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества либо садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства на приобретение (создание) объектов общего пользования;

паевые взносы - имущественные взносы, внесенные членами садоводческого, огороднического

или дачного потребительского кооператива на приобретение (создание) имущества общего пользования;

дополнительные взносы - денежные средства, внесенные членами садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива на покрытие убытков, образовавшихся при осуществлении мероприятий, утвержденных общим собранием членов потребительского кооператива;

имущество общего пользования - имущество (в том числе земельные участки), предназначенное для обеспечения в пределах территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения потребностей членов такого некоммерческого объединения в проходе, проезде, водоснабжении и водоотведении, электроснабжении, газоснабжении, теплоснабжении, охране, организации отдыха и иных потребностей (дороги, водонапорные башни, общие ворота и заборы, котельные, детские и спортивные площадки, площадки для сбора мусора, противопожарные сооружения и тому подобное).

(абзац введен Федеральным законом от 30.06.2006 №93-ФЗ)

### *Комментарий к статье 1*

1. Данная статья раскрывает используемые в Законе понятия и термины, которые можно для удобства рассмотрения разбить на две группы. В первую войдут термины, определяющие правовое положение дачного, садового или огородного земельного участка, а также режим имущества общего пользования; во вторую – определяющие финансовое взаимодействие садоводов, огородников и дачников и соответствующей некоммерческой организации.

Относительно первой группы терминов заметим, что приведенные в комментируемой статье определения садовых, огородных и дачных земельных участков как объектов права конкретизируют общее определение земельного участка как правовой категории, раскрываемое в ст. 6 ЗК РФ. Как следует из данной статьи, земельным участком является часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке. Данное определение конкретизируется п. 2 ст. 261 ГК РФ, из которого следует, что если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения. Таким образом, земельный участок – это не любая часть поверхности земли, а лишь та, в отношении которой проведены необходимые юридические процедуры, включая землеустройство, составление плана земельного участка, включение сведений о нем в государственный кадастр недвижимости с присвоением участку индивидуального кадастрового номера, проведение государственной регистрации права собственности либо иных прав на земельный участок. Только в этом случае участок становится объектом правоотношений.

Согласно п. 3 ст. 261 ГК РФ собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению все, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными законами. Граница между землей и недрами как различными объектами правоотношений показана в ст. 19 Закона о недрах, согласно которой собственники земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения. Так установлены пределы реализации собственником своих правомочий и показана граница земли и недр.

Прав у несобственников земельных участков (например, дачников, садоводов и огородников, которые не приватизировали свои участки), по сравнению с собственниками, намного меньше. Главное отличие между ними заключается в том, что гражданин, не приватизировавший свой дачный, садовый или огородный земельный участок, не может ни в какой форме распоряжаться им: продавать, передавать в аренду, дарить, завещать и т.д.

Что же касается непосредственно ведения хозяйства, то особых различий между собственником и несобственником, например дачного участка, мы не обнаружим. И те и другие вправе 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; возводить жилые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, санитарно-гигиенических, строительных, экологических, противопожарных и иных правил, нормативов и т.д.

2. Любой земельный участок, в том числе дачный (садовый или огородный), может быть делимым и неделимым, что очень важно для его собственника. На практике часто возникает вопрос о том, может ли такой гражданин разделить его на два или более и продать (передать в аренду) такие части земельного участка. Ответ на этот вопрос следует искать не только в земельном, но и градостроительном законодательстве. Земельное законодательство определяет, что дачные, садовые или огородные земельные участки могут быть делимыми или неделимыми, а также располагаться на землях населенных пунктов либо землях сельскохозяйственного назначения (реже землях иных категорий). Признание участка делимым или неделимым имеет ряд важных гражданско-правовых и земельно-правовых последствий. При этом сам ЗК РФ, равно как и иные федеральные законы, не содержит четких критериев и процедур классификации земельного участка в качестве делимого или неделимого.

Сама возможность делимости или неделимости земельных участков вытекает из положений ст. 133 ГК РФ, признающей, что вещь, раздел которой в натуре невозможен без изменения ее назначения, является неделимой. Условием делимости земельного участка является сохранение его разрешенного использования и категории, а также не упомянутый в ст. 6 ЗК РФ минимальный размер земельного участка. Это означает, что в результате раздела земельного участка не могут образовываться новые земельные участки меньше минимального размера, определяемого в порядке, установленном законодательством. Критерий сохранения установленного разрешенного использования земельного участка, упомянутый выше, имеет значение главным образом в границах категории земель населенных пунктов и не имеет универсального характера. Такой вывод основан на том, что под разрешенным использованием участка понимается его использование в соответствии с градостроительным регламентом, который не устанавливается для сельскохозяйственных угодий, земель лесного и водного фонда и некоторых других категорий земель (ч. 6 ст. 36 ГрадК РФ).

Критерии делимости или неделимости земельных участков указаны в ч. 4 ст. 41 ГрадК РФ и заключаются в следующем:

а) инициатива постановки вопроса о делимости или неделимости земельного участка принадлежит его правообладателям;

б) размеры земельного участка, образованного в результате объединения либо разделения, не должны превышать предельные размеры земельных участков, предусмотренные градостроительным регламентом (ст. 38 ГрадК РФ);

в) разделение земельного участка на два и более допускается только в случае наличия самостоятельных подъездов и подходов к каждому образованному земельному участку (в целях предотвращения массовых судебных процессов об установлении частных сервитутов);

г) объединение земельных участков в один допускается только при условии, если образованный земельный участок будет находиться в границах одной территориальной зоны (ст. 35 ГрадК РФ).

В отличие от некоторых видов земельных участков, являющихся неделимыми в силу закона (например, земельные участки, на которых расположен многоквартирный дом), в отношении дачных, садовых и огородных земельных участков таких запретов не установлено. Это означает, что гражданин вправе в соответствии с процедурами, установленными законом, разделить свой земельный участок на два и более (не нарушая установленных минимальных размеров участка) и продать (подарить, поменять и т.д.) вновь образованные участки третьим лицам (например, гражданам – собственникам соседних участков).

3. Существует два принципиальных отличия в правовом положении дачных, садовых и огородных земельных участков. Во-первых, в качестве вида разрешенного использования дачного и садового участка указан "отдых"; для огородных участков "отдых" не пре-

дусмотрен. Кроме того, на дачных и садовых земельных участках можно выращивать "плодовые, ягодные, овощные, бахчевые или иные сельскохозяйственные культуры и картофель" (причем остается загадкой, почему законодатель не отнес картофель к числу овощных культур, а определил ему особое место в этом перечне), а на огородных участках из этого перечня изъяты плодовые культуры. Последнее обычно объясняется тем, что для ведения огородничества земельные участки предоставляются в краткосрочную аренду, и потому выращивание многолетних растений там не предусмотрено. Между тем в настоящий момент закон допускает приватизацию огородных земельных участков, а потому установление подобных ограничений не является юридически оправданным, тем более что правовое положение приватизированных огородных земельных участков все больше приближается к садовым и дачным участкам.

Во-вторых, дачные и садовые дома можно зарегистрировать в качестве жилых домов с правом проживания в них, а огородные домики нельзя. Согласно ч. 17 ст. 51 ГрадК РФ выдача разрешения на строительство не требуется в случае строительства на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства. Следовательно, для садоводов и дачников, желающих осуществить строительство (реконструкцию) своих домиков не нужны долгие бюрократические согласования проектной документации на такой дом. Упрощена и процедура легализации уже построенных домов (по Закону о "дачной амнистии").

До недавнего времени существовала правовая неопределенность относительно возможности регистрации в садовых домиках, пригодных для проживания (в дачных домах это и ранее, и сейчас допускается комментируемой статьей). Поскольку от наличия прописки (регистрации) нередко напрямую зависит возможность реализации конституционных прав на социальное обеспечение, включая получения социальных выплат (в том числе пенсии) и реализация иных прав, возможность зарегистрироваться в садовом доме являлась острой необходимостью для тысяч граждан, постоянно проживающих в таких домах и не имеющих другого места проживания. Однако абзац второй комментируемой статьи устанавливает, что на садовом участке разрешено возведение жилого строения без права регистрации проживания в нем. Эта норма имеет принципиальное значение, так как ограничивает право граждан на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянно проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке.

По заявлению двух семей из Краснодарского края Конституционный Суд Российской Федерации окончательно устранил ограничения права на регистрацию в садовом жилом доме. А именно, Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 года №7-П "По делу о проверке конституционности Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в связи с жалобами ряда граждан" абзац второй статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" признан не соответствующим Конституции Российской Федерации. Это Постановление сразу вступило в силу и обжалованию не подлежит.

В ближайшее время ожидается принятие депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации поправок в комментируемый Закон и иные нормативные акты, и регистрация не будет вызывать у дачников и садоводов особых хлопот. Но пока для того чтобы зарегистрироваться в своем собственном доме на садовом участке, можно обратиться в суд общей юрисдикции по месту нахождения жилого дома с заявлением об установлении юридического факта о признании жилого строения пригодным для постоянного проживания. Для установления этого факта гражданин вправе ходатайствовать в суде о назначении строительной экспертизы, которая позволит установить технически, что дом пригоден для круглогодичного проживания. Можно также обратиться в соответствующую комиссию.

Так, например, в Волгоградской области действует областной Закон от 12 декабря 2007 г. №1591-ОД "О жилищном фонде Волгоградской области", ст. 3 которого устанавливает, что признание помещения жилым, пригодным (непригодным) для проживания граждан осуществляется межведомственной комиссией, созданной Главой Администрации Волгоградской области по основаниям и в порядке, установленным Правительством

Российской Федерации. Такой порядок установлен Постановлением Правительства РФ 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". В нем определяются требования, которым должно отвечать жилое помещение. Жилым помещением признается жилой дом, квартира или комната. В частности, под жилым домом понимается 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 нем.

Помещение обязательно должно соответствовать требованиям пожарной безопасности, санитарно-гигиеническим, экологическим и иным требованиям законодательства. Требования пожарной безопасности определены Приказом МЧС России от 18 июня 2003 г. №313 "Об утверждении Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03)", принятым в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. №69-ФЗ "О пожарной безопасности". Санитарно-эпидемиологические требования к жилым зданиям и помещениям утверждены Минздравом России 15 декабря 2000 г.

При этом следует учитывать, что регистрация возможна только в дачных или садовых домах, расположенных в пределах населенного пункта. Следовательно, если садовый домик расположен за границами населенного пункта, то есть в пригородной зоне, признать его жилым, прописаться и постоянно проживать в нем не получится.

4. Комментируемый Закон четко различает два вида имущества: во-первых, это имущество, принадлежащее собственно гражданам-садоводам, огородникам и дачникам (приватизированные земельные участки, дачные (садовые) домики, посевы, посадки, иные объекты движимого и недвижимого имущества), и, во-вторых, имущество общего пользования. Последнее также может быть движимым и недвижимым и включать в том числе земельные участки, предназначенные для обеспечения потребностей членов некоммерческого объединения в проходе, проезде, водоснабжении и водоотведении, электроснабжении, газоснабжении, охране, организации отдыха и иных потребностей.

Следует заметить, что земельные участки общего пользования, по замыслу законодателя, должны принадлежать дачному, садовому или огородническому некоммерческому объединению на праве собственности как юридическому лицу. Однако такая принадлежность не возникает автоматически.

В земельном законодательстве существует специальная процедура приватизации (переоформления) юридическими лицами своих прав постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки, в результате чего они становятся их собственниками. Совершить все необходимые юридические процедуры и выкупить свои земельные участки юридические лица должны в срок до 1 января 2010 г. (в противном случае они будут привлекаться к административной ответственности). Однако в силу п. 2.1 ст. 3 Вводного закона эти правила не распространяются на случаи, если земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования предоставлены садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям граждан, а также организациям, при которых до вступления в силу комментируемого Закона были созданы (организованы) садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения граждан, пользующиеся такими участками. Переоформление садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками осуществляется в порядке ст. 28 комментируемого Закона и сроком не ограничивается.

5. Комментируемая статья дает определение садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, различая при этом три формы таких объединений: садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество; садоводческий, огороднический или дачный потребительский кооператив; садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое партнерство. Указанные виды юридических лиц относятся к категории некоммерческих юридических лиц, учреждаются гражданами на добровольных началах для содействия их членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица, в том числе некоммерческие, должны иметь самостоятельный баланс или смету. Различают два вида юридических лиц: преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации). Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

По критерию участия в образовании имущества юридического лица его учредители (участники) могут иметь, по общему правилу, обязательственные права в отношении этого юридического лица либо вещные права на его имущество. К юридическим лицам, в отношении которых их участники имеют обязательственные права, относятся хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы. К юридическим лицам, в отношении которых их учредители (участники) не имеют имущественных прав, относятся общественные и религиозные организации (объединения), благотворительные и иные фонды, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы), а также садоводческие, дачные, огороднические некоммерческие товарищества и партнерства. Более подробно различия между указанными видами некоммерческих объединений будут рассмотрены в комментарии к ст. 4.

6. Следует обратить внимание на содержание используемых в Законе терминов, регламентирующих финансовую основу взаимоотношений граждан и некоммерческих объединений, членами которых они являются. Упоминаемые в комментируемой статье взносы могут носить, во-первых, общий характер, и их обязаны платить члены любых дачных, садовых, огородных некоммерческих объединений. Так, при создании впервые любой разновидности дачных, садовых или огороднических некоммерческих объединений (кооператив, товарищество, партнерство) граждане обязаны вносить вступительные взносы, которые идут на оплату различных организационных расходов и оформление документации. Кроме того, после создания некоммерческого объединения все его члены обязаны регулярно (раз в месяц, раз в квартал или в иной периодичности, предусмотренной уставом объединения) вносить взносы на покрытие текущих расходов такого объединения (вывоз мусора, оплата труда сторожей и т.д.).

Во вторую группу входят взносы, наименование которых несколько различается для граждан в зависимости от того, являются ли они членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества (или партнерства), либо же кооператива. В первом случае граждане (в дополнение к вступительным и членским взносам) платят целевые взносы, направленные на приобретение или создание имущества общего пользования. В отличие от регулярных членских взносов, целевые взносы носят одноразовый, не повторяющийся характер (например, единовременный взнос на приобретение дачным кооперативом технического оборудования для подачи воды на участки).

Во втором случае граждане – члены дачных, садовых или огородных потребительских кооперативов платят (наряду со вступительными и членскими взносами) паевые взносы, направленные на формирование имущества общего пользования, а также дополнительные взносы, направленные на покрытие убытков, образовавшихся при осуществлении мероприятий, утвержденных общим собранием членов потребительского кооператива (но не единолично председателем). Данное различие терминологии вытекает из особенностей правового положения кооперативов (в нашем случае – потребительских, разновидностью которых и является садовый, дачный или огороднический кооператив).

## Статья 2. Предмет регулирования и область действия настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон использует нормы других отраслей права, комплексно регулирует отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства, и устанавливает правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации, права и обязанности их членов.

Земельные отношения, возникающие в связи с созданием садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, а также в связи с деятельностью таких объединений, настоящий Федеральный закон регулирует в той мере, в какой они не урегулированы законодательством Российской Федерации.

2. Настоящий Федеральный закон применяется по отношению ко всем садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, создаваемым на территории Российской Федерации, а также по отношению к ранее созданным садоводческим, огородническим и дачным товариществам и садоводческим, огородническим и дачным кооперативам.

### *Комментарий к статье 2*

1. В юридической науке и практике устоялось деление элементов правовой системы на определенные составные части, именуемые отраслями права. Выделяют гражданское, земельное, экологическое, трудовое и иные отрасли права. Данные отрасли состоят из норм права – общеобязательных, формально определенных правил поведения, исходящих от государства и охраняемых им, направленных на регулирование определенных видов общественных отношений. Нормы права располагаются в законах и подзаконных актах (постановлениях Правительства РФ, указах Президента РФ и т.д.). Поскольку невозможно расположить в законе только нормы одной отраслевой принадлежности (только гражданские или только земельные нормы), все федеральные законы, по большому счету, носят комплексный характер, хотя кроме как в комментируемом Законе это нормативно почти нигде не признано.

Отмечая комплексность комментируемого Закона, подчеркнем, что он не регулирует (и такая задача ему не ставилась) все общественные отношения, возникающие в ходе ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства. Так, ст. 31 комментируемого Закона, посвященная обороту садовых, огородных и дачных земельных участков, не перечисляет все возможные сделки с ними и особенности их совершения, а отсылает к гражданскому законодательству. Это является вполне оправданным, поскольку в противном случае законодателю пришлось бы искусственно расширять объем комментируемого Закона, дублируя нормы, содержащиеся в иных нормативных правовых актах.

2. В юриспруденции существует понятие общего и специального закона. Смысл этого деления заключается в том, что если нормы специального закона противоречат общим нормам, то применению подлежит специальный закон. Первоначально комментируемый Закон, разрабатываемый в условиях пробельности и противоречивости земельного законодательства конца 90-х годов прошлого века, как раз и задумывался по этой модели как специальный.

Формально говоря, именно таким он и является. Действительно, в ГК РФ есть нормы, определяющие общую конструкцию юридического лица, виды юридических лиц и особенности правового положения каждого такого вида. Закон о некоммерческих организациях конкретизирует общие правила ГК РФ, а комментируемый Закон – нормы обоих вышеуказанных Законов применительно к весьма локальной сфере общественных отношений, связанных с ведением садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Такое внимание законодателя весьма оправданно в силу многих причин, причем дело тут не столько в роли садоводов, огородников и дачников в обеспечении продовольственной безопасности страны, сколько в значимости для государства данного социокультурного феномена, определяющего стиль жизни весьма обширной и социально активной части населения – пенсионеров-избирателей.

Аналогичным образом комментируемый Закон является формально специальным и применительно к земельным отношениям. Однако следует иметь в виду, что и ГК РФ, и ЗК РФ закрепляют свою приоритетность по отношению к любым другим федеральным

законам (и соответственно друг к другу) при регулировании своих отраслевых отношений. Так, согласно п. 1 ст. 2 ЗК РФ нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать настоящему Кодексу. В соответствии с п. 2 ст. 3 ГК РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать данному Кодексу.

Не вдаваясь в полемику о том, насколько такой подход законодателя оправдан и конституционен, заметим, что в случае противоречия комментируемого Закона ГК РФ или ЗК РФ подлежат применению именно их нормы, а не нормы комментируемого Закона. Именно так на практике и разрешались данные противоречия, много лет существовавшие в реальности. Например, до недавнего времени ст. 30 комментируемого Закона запрещала лицам, имеющим дачные, садовые и огородные участки на праве пожизненного наследуемого владения, завещать их другим лицам (допускалось лишь наследование по закону). Эта норма противоречила ст. 1181 ГК РФ, не применялась и в 2006 г. утратила силу. Таким образом, если в будущем будет выявлено противоречие норм комментируемого Закона нормам ГК РФ или ЗК РФ, то будут применяться именно они, а не комментируемый Закон, несмотря на то что он специальный, а они общие.

3. Важное правило содержит п. 2 комментируемой статьи, определяя сферу действия закона во времени. Согласно данной норме Закон распространяется как на дачные, садовые и огороднические некоммерческие объединения, созданные до момента его вступления в силу (23 апреля 1998 г.), так и на те, что были созданы после и будут создаваться в будущем.

### **Статья 3. Правовое регулирование ведения гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства**

**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, настоящим Федеральным 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.**

#### *Комментарий к статье 3*

1. Данная статья перечисляет отрасли законодательства, регламентирующие отношения в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Конституция Российской Федерации, являясь нормативным актом высшей юридической силы и прямого действия, содержит ряд принципиально важных для садоводов, огородников и дачников норм. В их числе ст. 36, закрепляющая право граждан и их объединений иметь землю в частной собственности, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; ст. 71, относящая гражданское законодательство к предметам исключительного ведения Российской Федерации; ст. 72, относящая земельное законодательство к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Из последнего обстоятельства, например, следует, что субъекты РФ (края, области, республики) вправе принимать законы и подзаконные акты, регулирующие земельные отношения с участием садоводов, огородников и дачников и их объединений. Однако такие законы не должны противоречить ЗК РФ и иным федеральным законам.

Гражданское законодательство определяет правосубъектность граждан и юридических лиц, особенности совершения различных сделок с имуществом, возникновение гражданских прав и обязанностей, особенности осуществления и защиты гражданских прав, виды объектов гражданских прав и т.д.

Земельное законодательство регулирует отношения в сфере использования и охраны земель, включая земли, на которых ведется садоводство, огородничество и дачное хозяйство. Наряду с Земельным кодексом РФ, в систему федеральных земельных законов вхо-

дят Закон о землеустройстве, Закон о переводе земель из одной категории в другую, Закон о "дачной амнистии" и другие. Земельное законодательство регулирует вопросы предоставления впервые и переоформления в собственность уже принадлежащих гражданам на правах постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения земельных участков, прекращения прав на землю (в том числе изъятия за выкуп земельных участков для государственных или муниципальных нужд), охраны земель, землеустройства, порядка проведения земельного контроля и т.д.

Градостроительное законодательство 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. Таким образом, именно в градостроительной документации (схемах территориального планирования и генеральных планах) определяются земельные массивы, планируемые к предоставлению гражданам для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Соответственно зонирование территорий, упоминаемое комментируемым Законом, является следствием градостроительного зонирования, осуществляемого на территории всего муниципального образования, в ходе которого каждому участку в зависимости от его принадлежности к территориальной зоне определяются допустимые параметры и виды его использования для строительства и иных нужд.

Административное законодательство определяет перечень органов, осуществляющих различные функции в сфере использования и охраны земель, а также определяет основания и порядок привлечения граждан к административной ответственности за земельные правонарушения. Так, например, самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, его уничтожение, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления влечет административную ответственность в виде штрафа (ст. 8.6 КоАП РФ). В случае большой общественной опасности за такое виновное противоправное деяние, обладающее признаками преступления, гражданин может быть привлечен к уголовной ответственности (например, в соответствии со ст. 254 УК РФ за порчу земель).

2. Субъекты РФ вправе принимать законы, регулирующие земельные отношения, не противоречащие только ЗК РФ и иным федеральным законам. Данный вывод прямо вытекает из ст. 76 Конституции России и означает, что в случае противоречия закона субъекта РФ по земельному вопросу указу Президента РФ (постановлению Правительства РФ или акту федерального органа исполнительной власти) большей юридической силой будет обладать закон субъекта РФ. Земельные законы субъектов РФ могут быть приняты как по вопросам, прямо указанным в ЗК РФ, так и в порядке "опережающего нормотворчества" в случае обнаружения пробела в земельном законодательстве. В последнем случае такие законы действуют вплоть до принятия соответствующего федерального закона, с которым и приводятся в соответствие. В числе наиболее типовых законов субъектов РФ по данному вопросу следует назвать законы, устанавливающие предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность на территории соответствующего субъекта РФ. Принимая такие законы, субъекты РФ реализуют предписание ст. 33 ЗК РФ, определяя в том числе предельные (максимальные и минимальные) размеры дачных, садовых и огородных участков, предоставляемых гражданам в собственность за плату из государственной или муниципальной собственности.

Специально подчеркнем, что эти процедуры не распространяются на случаи приватизации гражданами своих садовых, огородных или дачных земельных участков. Как разъяснил Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 13 декабря 2001 г. №16-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской", следует различать предоставление впервые и переоформление гражданами своих прав на земельные участки. В последнем случае земельные участки должны передаваться в собственность граждан вне зависимости от их размера.

Наряду с земельными законами, субъекты РФ могут принимать специальные целевые программы или осуществлять в иных формах государственную поддержку садоводов, огородников и дачников. Аналогичные меры в пределах своей компетенции могут принимать органы местного самоуправления.

## **Глава II. ФОРМЫ ВЕДЕНИЯ ГРАЖДАНАМИ САДОВОДСТВА, ОГОРОДНИЧЕСТВА И ДАЧНОГО ХОЗЯЙСТВА**

### **Статья 4. Формы садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений**

1. Граждане в целях реализации своих прав на получение садовых, огородных или дачных земельных участков, владение, пользование и распоряжение данными земельными участками, а также в целях удовлетворения потребностей, связанных с реализацией таких прав, могут создавать садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие товарищества, садоводческие, огороднические или дачные потребительские кооперативы либо садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие партнерства.

2. В садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом товариществе имущество общего пользования, приобретенное или созданное таким товариществом за счет целевых взносов, является совместной собственностью его членов. Имущество общего пользования, приобретенное или созданное за счет средств специального фонда, образованного по решению общего собрания садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества, является собственностью такого товарищества как юридического лица. Специальный фонд составляют вступительные и членские взносы членов такого товарищества, доходы от его хозяйственной деятельности, а также средства, предоставленные садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому товариществу в соответствии со статьями 35, 36 и 38 настоящего Федерального закона, прочие поступления. Средства специального фонда расходуются на цели, соответствующие предусмотренным уставом такого товарищества задачам.

Члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества не отвечают по его обязательствам, и такое товарищество не отвечает по обязательствам своих членов.

3. Членами садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива посредством объединения паевых взносов создается имущество общего пользования, находящееся в собственности такого кооператива как юридического лица. Часть указанного имущества может выделяться в неделимый фонд.

Члены садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива обязаны ежегодно покрывать образовавшиеся убытки посредством внесения дополнительных взносов, а также нести субсидиарную ответственность по обязательствам такого кооператива в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов такого кооператива.

4. В садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом партнерстве имущество общего пользования, приобретенное или созданное таким партнерством на взносы его членов, является собственностью садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства как юридического лица.

Члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства не отвечают по его обязательствам, и такое партнерство не отвечает по обязательствам своих членов

#### *Комментарий к статье 4*

1. Данная статья уточняет цель создания подобных некоммерческих объединений, состоящую в удовлетворении потребностей граждан по реализации их прав на получение, владение, пользование, распоряжение садовыми, огородными или дачными участками. Отвечая на вопрос, каких именно потребностей, будет уместным заметить, что их круг является особенным признаком цели создания садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений. Граждане в данном случае объединяются не только для удовлетворения материальных потребностей – производства продукции сельскохозяйственного назначения для личного потребления, но и духовных – проведения досуга и укрепления здоровья в ходе совместного освоения земельного участка.

Как следует из названия статьи, комментируемый Закон определяет основные формы садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, различая садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество, потребительский кооператив и некоммерческое партнерство.



Комментируемая статья подробно раскрывает особенности данных форм. Они касаются в основном формы собственности на имущество общего пользования, приобретенное тем или иным садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением или созданное им за счет взносов его членов, а также обязательственных отношений членов указанных некоммерческих объединений по отношению к самому объединению.

Несмотря на то что ведение садоводства, огородничества и дачного хозяйства является довольно распространенной формой хозяйствования в России, многие садоводы и дачники не знакомы с правилами пользования общим имуществом в садовых, огородных, дачных некоммерческих объединениях. Эти правила содержатся в различных статьях комментируемого Закона. Из-за их незнания на практике возникают ситуации, когда садоводческое (дачное) объединение фактически не заботится о том имуществе, которое находится в его собственности, нарушая тем самым нормы ГК РФ. Согласно ст. 14 комментируемого Закона земельные участки, а также иное имущество, относящееся к имуществу общего пользования, предоставляются садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению как юридическому лицу в собственность. Следовательно, наряду с другими применяется ст. 210 ГК РФ, устанавливающая, что собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Поэтому за действия (бездействие) руководства и членов такого некоммерческого объединения, повлекшие ухудшение качества общего имущества садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, на общих основаниях может применяться установленная законом ответственность.

Состав общего имущества, о котором идет речь в рассматриваемой статье, определен ст. 1 комментируемого Закона. Под имуществом общего пользования понимается имущество (в том числе земельные участки), предназначенное для обеспечения в пределах территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения потребностей членов такого некоммерческого объединения в проходе, проезде, водоснабжении и водоотведении, электроснабжении, газоснабжении, теплоснабжении, охране, организации отдыха и иных потребностей (дороги, водонапорные башни, общие ворота и заборы, котельные, детские и спортивные площадки, площадки для сбора мусора, противопожарные сооружения и тому подобное). Таким образом, структурно можно выделить следующий состав такого имущества:

- земли общего пользования, включая транспортные коммуникации, подъездные дороги, детские и спортивные площадки, площадки для сбора мусора;
- инвентарь, транспортные средства, сливы, трубы, приобретенные на целевые средства объединения;
- здания, сооружения общего пользования, или иначе социальная и инженерная инфраструктура – котельные, водонапорные башни, противопожарные сооружения, сторожки.

В садоводческом, огородническом, дачном некоммерческом объединении любого типа имеются земли общего пользования, принадлежащие непосредственно объединению (после осуществления предусмотренных законом процедур по их приватизации), и остальные участки, принадлежащие на праве собственности или ином вещном праве гражданам – членам некоммерческого объединения, а также лицам, ведущим хозяйство индивидуально. Граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке на территории объединения, вправе пользоваться объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования этого некоммерческого объединения за плату на условиях договоров, заключенных с таким объединением в письменной форме в порядке, определенном общим собранием членов садоводческого, огороднического или дачного товарищества, партнерства, кооператива.

Вышеназванные формы объединений садоводов, огородников и дачников являются некоммерческими организациями, но каждая из них имеет свою специфику в организационной структуре, имущественной самостоятельности и ответственности, правах и обязанностях ее членов. Раскроем эту специфику.

2. Некоммерческое товарищество является наиболее распространенной организационно-правовой формой ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. В качестве сравнения можно привести товарищество собственников жилья, которое также созда-

ется не для систематического извлечения прибыли, а для решения социально-бытовых задач. В этом смысле обе разновидности товарищества – некоммерческие организации, их деятельность урегулирована специальным законодательством. В первом случае – комментируемым Законом, а во втором случае – Жилищным кодексом Российской Федерации.

Некоммерческое товарищество садоводов, огородников или дачников имеет свои особенности и отличается формой собственности на имущество общего пользования, приобретенное садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением или созданное им за счет взносов его членов. В некоммерческом товариществе оно является совместной собственностью его членов. Согласно ст. 244 ГК РФ имущество может находиться в общей собственности с определением доли каждого из собственников в праве собственности (долевая собственность) или без определения таких долей (совместная собственность). Общая собственность на имущество является долевой, за исключением случаев, когда законом предусмотрено образование совместной собственности на это имущество. В данном случае комментируемым Законом специально оговорено, что в садоводческом товариществе имеет место совместная собственность, то есть определенных долей в общем имуществе не выделяется.

При этом по соглашению участников общей совместной собственности – членов товарищества на общее имущество может быть установлена долевая собственность этих лиц. В случае если такого согласия не достигается, ГК РФ предусматривает судебную процедуру определения долей. Раздел общего имущества между участниками совместной собственности, а также выдел доли одного из них могут быть осуществлены после предварительного определения доли каждого из участников в праве на общее имущество.

Участники общей совместной собственности сообща владеют и пользуются общим имуществом. Они могут предусмотреть иной порядок владения и пользования, который будет закреплен в уставе объединения. Распоряжаться имуществом, находящимся в общей совместной собственности, члены товарищества могут исключительно по согласию всех членов независимо от того, кем из участников совершается сделка по распоряжению имуществом. Каждый из участников совместной собственности вправе совершать сделки по распоряжению общим имуществом, если иное не вытекает из соглашения всех участников. Совершенная одним из участников совместной собственности сделка, связанная с распоряжением общим имуществом, может быть признана недействительной по требованию остальных участников по мотивам отсутствия у совершившего сделку участника необходимых полномочий, но только в случае, если доказано, что другая сторона сделки знала или должна была знать об этом.

Несколько иной правовой режим у специального фонда, образованного по решению общего собрания товарищества. Специальный фонд садоводческого (дачного, огороднического) товарищества представляет собой вступительные (единовременный платеж при вступлении в товарищество, предусмотренный его уставом) и членские (платежи систематического характера) взносы членов такого товарищества, доходы от его хозяйственной деятельности, а также средства, предоставленные садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому товариществу из государственного или местного бюджета для поддержки и развития данной формы хозяйствования – субвенции. Средства данного фонда являются собственностью самого товарищества. Сделки с ними могут совершать исполнительные органы товарищества исключительно в интересах всех его членов и для достижения общих целей, обозначенных уставом.

3. Порядок создания и деятельность садоводческих, огороднических или дачных потребительских кооперативов регулируется как комментируемым Законом, так и ГК РФ. Особенность садоводческого (дачного, огороднического) потребительского кооператива заключается в том, что его членами-пайщиками могут быть внесшие установленный его уставом паевой взнос юридические лица либо граждане Российской Федерации, достигшие возраста шестнадцати лет. Под паевым взносом понимается имущественный взнос пайщика в паевой фонд потребительского кооператива деньгами, ценными бумагами, земельным участком или земельной долей, другим имуществом либо имущественными или иными правами, имеющими денежную оценку. Размер и порядок внесения паевого взноса определяются уставом кооператива. Часть указанного имущества может выделяться в не-

делимый фонд. В случае выхода пайщика из кооператива он не может претендовать на имущество, вошедшее в неделимый фонд.

Комментируемая статья устанавливает обязанности члена садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива ежегодно покрывать образовавшиеся убытки посредством внесения дополнительных взносов, а также нести субсидиарную ответственность по обязательствам такого кооператива в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов такого кооператива. В ст. 399 ГК РФ раскрыто понятие субсидиарной ответственности, под которым понимается обязательство нести ответственность дополнительно к ответственности другого лица, являющегося основным должником, в случае если кредитор предъявил требование к основному должнику. Если основной должник отказался удовлетворить требование кредитора или кредитор не получил от него в разумный срок ответа на предъявленное требование, это требование может быть предъявлено лицу, несущему субсидиарную ответственность. Таким образом, ответственность членов садоводческого кооператива является более строгой, чем в товариществе либо партнерстве, члены которых не отвечают по обязательствам данных некоммерческих объединений.

4. Некоммерческим партнерством признается основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами для содействия ее членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение целей, которые не связаны с систематическим извлечением прибыли. Имущество, переданное некоммерческому партнерству его членами, является собственностью партнерства. Члены некоммерческого партнерства не отвечают по его обязательствам, а некоммерческое партнерство не отвечает по обязательствам своих членов.

Членами дачных (садовых, огороднических) некоммерческих партнерств могут быть граждане, достигшие 18 лет, либо юридические лица. Члены некоммерческого партнерства вправе:

- участвовать в управлении делами некоммерческого партнерства;
- получать информацию о деятельности некоммерческого партнерства в установленном учредительными документами порядке;
- по своему усмотрению выходить из некоммерческого партнерства;
- если иное не установлено федеральным законом или учредительными документами некоммерческого партнерства, получать при выходе из некоммерческого партнерства часть его имущества или стоимость этого имущества в пределах стоимости имущества, переданного членами некоммерческого партнерства в его собственность, за исключением членских взносов, в порядке, предусмотренном учредительными документами некоммерческого партнерства;
- получать в случае ликвидации некоммерческого партнерства часть его имущества, оставшегося после расчетов с кредиторами, либо стоимость этого имущества в пределах стоимости имущества, переданного членами некоммерческого партнерства в его собственность, если иное не предусмотрено федеральным законом или учредительными документами партнерства.

Член некоммерческого партнерства может быть исключен из него по решению остающихся членов в случаях и в порядке, которые предусмотрены учредительными документами некоммерческого партнерства. Член некоммерческого партнерства, исключенный из него, имеет право на получение части имущества партнерства или стоимости этого имущества. Другими словами, при выходе из дачного (садового, огородного) некоммерческого партнерства его участник вправе получить в натуре либо в стоимостном выражении часть имущества партнерства в пределах стоимости имущества, переданного членами некоммерческого партнерства в его собственность, за исключением членских взносов. Процедура выхода и порядок соответствующих выплат определяются учредительными документами партнерства.

Члены некоммерческого партнерства могут иметь и другие права, предусмотренные его учредительными документами согласно законодательству.

Некоммерческое партнерство вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых оно создано. Юридическая при-

рода некоммерческого партнерства несомненно вызывает интерес скорее у предпринимателей, чем у садоводов, огородников и дачников. Дело в том, что, будучи организацией некоммерческой, партнерство вполне пригодно для систематического занятия предпринимательством. Между тем условия налогообложения некоммерческих организаций, даже осуществляющих хозяйственную деятельность, гораздо благоприятнее, нежели порядок уплаты налогов, установленный для всех видов коммерческих юридических лиц.

## **Статья 5. Наименование и место нахождения садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

**1. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение имеет наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму и характер его деятельности и соответственно слова "некоммерческое товарищество", "потребительский кооператив", "некоммерческое партнерство".**

**2. Место нахождения садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения определяется местом его государственной регистрации.**  
(в ред. Федерального закона от 21.03.2002 №31-ФЗ)

### *Комментарий к статье 5*

1. Наименованием юридического лица является название, под которым оно приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права, несет обязанности, выступает истцом и ответчиком в суде. Наименование присваивается юридическому лицу учредителями (участниками) и должно отвечать установленным законом требованиям, различающимся в зависимости от вида юридического лица (коммерческое или некоммерческое) и его организационно-правовой формы.

Наименование юридического лица состоит из двух частей – собственно наименования, а также указания на организационно-правовую форму юридического лица. Собственно наименование представляет собой словесное и (или) цифровое обозначение (названия предметов, имена, фамилии людей и т.д.), направленное на индивидуализацию данной организации в среде юридических лиц с одинаковой организационно-правовой формой или характером (предметом, целью) деятельности. Для всех без исключения юридических лиц является обязательным указание в составе наименования их организационно-правовой формы (фонд, ассоциация, союз и т.д.). С его помощью до участников гражданского оборота доводится информация о правовом статусе организации.

В п. 1 комментируемой статьи закреплено правило об обязательном включении в название объединения садоводов, огородников и дачников указания на его организационно-правовую форму и характер его деятельности соответственно словами "некоммерческое товарищество", "потребительский кооператив", "некоммерческое партнерство". Нарушение данной нормы Закона может послужить основанием для отказа в государственной регистрации объединения.

2. Место нахождения юридического лица имеет значение для определения его правоспособности, места исполнения обязательств, места заключения договора, права, подлежащего применению к внешнеэкономическим сделкам, подсудности споров, по которым оно выступает в качестве ответчика, для решения вопросов, связанных с уплатой налогов и сборов.

Согласно п. 2 ст. 54 ГК РФ место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации. Федеральным законом от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" предусмотрен единый порядок регистрации юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы и сферы экономической деятельности. Регистрация осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Федеральной регистрационной службой для товариществ и партнерств, Федеральной налоговой службой для кооперативов). Информация обо всех юридических лицах отражается в Едином государственном реестре юридических лиц. Закон устанавливает порядок ведения реестра и сроки государственной регистрации, устанавливает перечни документов, необ-

ходимых для регистрации. Сведения, содержащиеся в государственном реестре, являются открытыми и общедоступными, за некоторым исключением. Устанавливается порядок предоставления сведений из реестра.

В ст. 8 названного Закона определены сроки и место государственной регистрации юридических лиц. Так, государственная регистрация осуществляется в срок не более пяти рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган. Государственная регистрация юридического лица осуществляется по месту нахождения его постоянно действующего исполнительного органа, а в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа – по месту нахождения иного органа или лица, имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности. Это общее правило применяется и к садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям.

#### **Статья 6. Правовое положение садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

1. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение как некоммерческая организация вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых оно создано.

2. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение считается созданным с момента его государственной регистрации, имеет в собственности обособленное имущество, приходно-расходную смету, печать с полным наименованием такого объединения на русском языке или на русском языке и государственном языке соответствующей республики.

3. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение вправе в установленном порядке открывать счета в банках на территории Российской Федерации, иметь штампы и бланки со своим наименованием, а также зарегистрированную в установленном порядке эмблему.

#### *Комментарий к статье 6*

1. Некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана. Такой деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика. Не стоит забывать, что некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. То есть даже если садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение как некоммерческая организация осуществляет предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых оно создано, то прибыль от этой деятельности распределяется на нужды объединения либо в специальный фонд.

2. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение как юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации – внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц (п. 2 ст. 51 ГК РФ).

Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение лишь тогда признается юридическим лицом, когда наличествует его имущественная обособленность. Она предполагает самостоятельное участие в экономическом обороте юридического лица. Определенная степень имущественной обособленности служит основой гражданской правоспособности и необходимой предпосылкой участия организации в имущественных правоотношениях в качестве субъекта гражданских прав и обязанностей. Если организационное единство необходимо для объединения множества лиц в одно коллективное образование, обособленное имущество создает материальную базу деятельности такого образования. Обособление имущества означает юридическое закрепление земельных участков, иного движимого и недвижимого имущества за соответствующим некоммерческим объединением, позволяющее отличать их от имущества, принадлежащего третьим лицам – иным субъектам права.

Среди признаков имущественной обособленности выделяются наличие уставного капитала, т.е. совокупности числящегося на балансе данной организации имущества, а также самостоятельный баланс – бухгалтерское отражение состояния средств организации. Поскольку садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения обладают правом собственности на принадлежащее им имущество, для исчисления их расходов и доходов используется смета, а не баланс. Самостоятельная смета расходов – это исчисление предстоящих расходов и доходов, материальных и денежных поступлений, а внешним выражением этой самостоятельности является наличие банковского счета.

3. Согласно п. 4.1 Инструкции Центрального банка РФ от 14 сентября 2006 г. №28-И "Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам)" для открытия расчетного счета садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение представляет в банк:

а) свидетельство о его государственной регистрации;

б) учредительные документы юридического лица;

в) карточку;

г) документы, подтверждающие полномочия лиц, указанных в карточке, на распоряжение денежными средствами, находящимися на банковском счете, а в случае, когда договором предусмотрено удостоверение прав распоряжения денежными средствами, находящимися на счете, с использованием аналога собственноручной подписи, документы, подтверждающие полномочия лиц, наделенных правом использовать аналог собственноручной подписи;

д) свидетельство о постановке на учет в налоговом органе. Основанием открытия банковского счета, счета по вкладу (депозиту) является заключение соответствующего договора и представление всех установленных документов. Садоводческому (дачному, огородническому) некоммерческому объединению (как и любому другому клиенту) может быть отказано в открытии счета, если не представлены документы, подтверждающие сведения, необходимые для идентификации клиента, либо представлены недостоверные сведения, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством. При открытии счета должностные лица банка проводят идентификацию клиента, а также проверяют наличие у клиента правоспособности (дееспособности). О правоспособности садоводческого или иного некоммерческого объединения можно говорить в понимании ст. 49 ГК РФ. Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания и прекращается в момент внесения записи о его исключении из Единого государственного реестра юридических лиц. Заключается она в том, что объединение садоводов (огородников, дачников) может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его уставе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Возвращаясь к порядку открытия банковского счета юридического лица, следует отметить, что счет является открытым с момента внесения записи в Книгу регистрации открытых счетов. Ее внесение осуществляется не позднее рабочего дня, следующего за днем заключения соответствующего договора.

Для открытия счета в банк представляются оригиналы документов или их копии. Копии документов, заверенные клиентом – юридическим лицом, представляются при условии установления банком их соответствия оригиналам документов. Данные копии должны содержать подпись лица, заверившего копию документа, его фамилию, имя, отчество (при наличии) и должность, а также оттиск печати (либо штампа) клиента. Определен порядок простановки должностными лицами банка заверяющих подписей. Основанием для закрытия банковского счета является прекращение договора банковского счета. После прекращения договора до истечения семи дней после получения соответствующего письменного заявления клиента остаток денежных средств по счету выдается клиенту либо по его указанию перечисляется платежным поручением банка. Иные приходные и расходные операции по счету клиента не осуществляются.

4. Штмп-оттиск, содержащий наименование садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (краткое), дату регистрации, регистрационный номер, который фиксируется вместе с подписью должностного лица или работника такого объединения (бухгалтера, председателя объединения).

Бланки предназначены для удобства и быстроты подготовки документов. Они изготавливаются типографским способом, реже – методом ксерокопирования или путем набора текста на компьютере. Бланки должны содержать наименование документа и все необходимые реквизиты, а также повторяющийся текст документа (бланки писем, бланки справок и т.д.).

Порядок регистрации эмблем некоммерческих организаций установлен Приказом Министерства юстиции РФ от 22 февраля 2007 г. №39 "Об утверждении Порядка принятия решения о государственной регистрации эмблем некоммерческих организаций, символики общественных объединений". Порядок регламентирует деятельность Росрегистрации по принятию решения о государственной регистрации эмблем некоммерческих организаций, допустимых к публичному использованию. В Приказе приведены основные требования, предъявляемые к символике некоммерческих организаций.

Федеральная регистрационная служба принимает решения о государственной регистрации, а также учитывает символику, используемую для индивидуализации предмета, целей деятельности некоммерческой организации, предусмотренной ее учредительными документами. Символика садоводческих (дачных, огороднических) некоммерческих объединений, включающая ее изображение и описание, утверждается общим собранием членов объединения.

Определен состав документов, представляемых для государственной регистрации. Согласно п. 10 Порядка регистрации для принятия решения о регистрации символики в Росрегистрацию представляются следующие документы:

1) заявление, подписанное уполномоченным лицом, в двух экземплярах (подлиннике и копии);

2) копия учредительных документов некоммерческой организации;

3) копия свидетельства о государственной регистрации некоммерческой организации и выписка из Единого государственного реестра юридических лиц, выданная не позднее, чем за один месяц до дня представления документов для принятия решения о регистрации символики;

4) выписка из протокола, уполномоченного в соответствии с учредительными документами органа управления некоммерческой организации, об утверждении символики с приложением на отдельных листах соответственно ее изображения и описания в двух экземплярах;

5) при использовании личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, – документы, подтверждающие правомочия на их использование.

Рассмотрение заявления и подготовка решения осуществляются в течение 30 рабочих дней со дня представления заявления. Данный срок может быть продлен, но не более чем на 30 рабочих дней. Закреплены основания и сроки приостановления регистрации символики, перечень оснований для отказа в регистрации символики, правила ведения учета зарегистрированной символики.

В случае принятия решения о регистрации символики заявителю выдается один экземпляр изображения и описания символики, удостоверенный штампом о государственной регистрации символики.

## **Статья 7. Правомочия садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

**Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение в соответствии с гражданским законодательством вправе:**

**осуществлять действия, необходимые для достижения целей, предусмотренных настоящим Федеральным законом и уставом такого объединения;**

**отвечать по своим обязательствам своим имуществом;**

**от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права;**

**привлекать заемные средства;**

**заключать договоры;**

**выступать истцом и ответчиком в суде;**

обращаться в суд, арбитражный суд с заявлениями о признании недействительными (полностью или частично) актов органов государственной власти, актов органов местного самоуправления или о нарушении должностными лицами прав и законных интересов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения;

создавать ассоциации (союзы) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений;

осуществлять иные не противоречащие законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации правомочия.

### *Комментарий к статье 7*

1. В данной статье раскрывается содержание правоспособности садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, а именно его права и обязанности. Законодатель перечислил лишь общие правомочия такого объединения, которыми наделяется в основном любое юридическое лицо. Однако, на наш взгляд, среди указанных прав есть и обязанность – отвечать по своим обязательствам своим имуществом. Так, садоводческое (огородническое, дачное) некоммерческое объединение не только вправе, но и в некоторых случаях обязано это сделать. Например, в случае, когда объединение берет на себя обязательство оплаты услуг по гражданско-правовому договору, оно обязано расплатиться с лицом, оказавшим такие услуги объединению, и таким образом возникает обязательство объединения ответить своим имуществом.

Комментируемая статья содержит как ряд общих гражданских правомочий (таких, как возможность от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права; привлекать заемные средства; заключать договора, что регулируется общими нормами ГК РФ), так и некоторые процессуальные права садоводческих объединений: выступать истцом и ответчиком в суде; обращаться в суд, арбитражный суд с заявлениями о признании недействительными (полностью или частично) актов органов государственной власти и местного самоуправления или о нарушении должностными лицами прав и законных интересов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Эти правомочия урегулированы ГПК РФ и АПК РФ.

2. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение в соответствии с гражданским законодательством вправе создавать ассоциации (союзы) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений. Это правомочие подробно раскрыто в ст. 9 комментируемого Закона. Указанный перечень правомочий является открытым, и все перечисленные права могут быть дополнены или уточнены в уставе объединения, если они не противоречат законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов РФ, а также целям деятельности некоммерческого объединения.

### **Статья 8. Ведение садоводства, огородничества или дачного хозяйства в индивидуальном порядке**

1. Граждане вправе вести садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке.

2. Граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, вправе пользоваться объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения за плату на условиях договоров, заключенных с таким объединением в письменной форме в порядке, определенном общим собранием членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

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.



Граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, могут обжаловать в суд решения правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо общего собрания его членов об отказе в заключении договоров о пользования объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования такого объединения.

Размер платы за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения для граждан, ведущих садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, при условии внесения ими взносов на приобретение (создание) указанного имущества не может превышать размер платы за пользование указанным имуществом для членов такого объединения.

### *Комментарий к статье 8*

1. Законом допускается индивидуальное ведение дачного хозяйства. Оно возможно в различных случаях, в зависимости от принадлежности садового, огородного или дачного участка, который использует гражданин. Например, граждане могут вести садоводство, огородничество или дачное хозяйство на участках, которые были ими приватизированы либо приобретены у других лиц. В этом случае граждане выступают в роли собственников земельных участков и вправе зарегистрировать право собственности на объекты недвижимости (здания, строения, сооружения), возведенные на участке. Ведение индивидуального дачного (или иного) хозяйства на земельном участке, находящемся в муниципальной (государственной) собственности, возможно в случаях, когда такой участок принадлежит гражданам на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования либо праве аренды.

Возможен и другой вариант, когда гражданин ведет индивидуальное дачное хозяйство (садоводство, огородничество) на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, являющегося собственником (арендатором) всех земельных участков. Возможно, что земельный участок, на котором расположено некоммерческое объединение, находится в совместной собственности всех его членов. В любом из этих случаев гражданин, осуществляющий хозяйствование в индивидуальном порядке, не является членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, не уплачивает членских взносов, не участвует в принятии решений, не отвечает по обязательствам объединения ни в каких случаях.

На практике такая ситуация складывается в результате выхода членов садоводческого объединения из его состава. В этом случае возникает закономерный вопрос: как по закону надо строить отношения с этим и другими садоводами, намеренными выйти (вышедшими, исключенными) из состава объединения, но продолжающими пользоваться участками? Поскольку на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения расположены объекты инфраструктуры, граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, так или иначе будут вынуждены оформить свое право пользования такими объектами либо вести их для себя вновь. Однако последнее обычно не практикуется.

2. В целях упорядочения отношений между некоммерческим объединением и гражданами, которые пользуются электроэнергией от внешних ЛЭП и ТП, иным имуществом некоммерческого объединения общего пользования, комментируемый Закон установил право таких граждан, ведущих садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, пользоваться объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования. При этом оговаривается обязательность заключения возмездных договоров с таким объединением в письменной форме в порядке, определенном общим собранием членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Предметом такого договора выступает право пользования объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Одним из главных условий договора выступает установление размера платы за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объ-

единения. Он не может превышать размер платы за пользование указанным имуществом для членов такого объединения. Следует отдать должное законодателю, уделившему внимание этому вопросу, поскольку данная оговорка выступает одной из гарантий прав граждан, ведущих индивидуальное хозяйство.

В качестве второй гарантии их прав выступает норма Закона, устанавливающая право граждан, ведущих садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, обжаловать в суд решения правления такого некоммерческого объединения либо общего собрания его членов об отказе в заключении договоров о пользовании объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования объединения. Таким образом, можно сделать закономерный вывод о том, что заключение договора обязательно для садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в случае, если гражданин обращается с подобным требованием.

Если граждане не вносят плату, обусловленную договором на пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого объединения, правление такого объединения либо общее собрание его членов вправе, оформив письменное решение, лишить таких граждан права пользования объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Закон также наделяет органы управления объединения правом обращения в суд общей юрисдикции с иском о взыскании с неплательщиков платежей за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Однако в статье не упоминается о примерных сроках неуплаты, в этом случае применяются общие правила гражданского законодательства, если в договоре между объединением и гражданином не оговорено иное.

## **Статья 9. Ассоциации (союзы) садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений**

**1. Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения могут создавать местные и межрайонные ассоциации (союзы).**

Решения об участии садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в местной или межрайонной ассоциации (союзе) принимаются общими собраниями членов таких объединений.

Проекты учредительных договоров и проекты уставов местных или межрайонных ассоциаций (союзов) утверждаются общими собраниями членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений и подписываются председателями правлений таких объединений.

**2. Местные и межрайонные ассоциации (союзы) вправе создавать региональные (краевые, областные, республиканские, окружные) ассоциации (союзы).**

Решения об участии местных и межрайонных ассоциаций (союзов) в региональных ассоциациях (союзах) принимаются на конференциях делегатов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений - членов местных (межрайонных) ассоциаций (союзов).

Проекты учредительных договоров и проекты уставов региональных ассоциаций (союзов) утверждаются на конференциях делегатов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений - членов местных (межрайонных) ассоциаций (союзов) и подписываются председателями правлений местных и межрайонных ассоциаций (союзов).

**3. Региональные ассоциации (союзы) могут создавать федеральную ассоциацию (союз).**

Решения об участии региональных ассоциаций (союзов) в федеральной ассоциации (союзе) принимаются на конференциях делегатов местных и межрайонных ассоциаций (союзов) - членов соответствующих региональных ассоциаций (союзов).

Проект учредительного договора и проект устава федеральной ассоциации (союза) утверждаются на конференциях делегатов местных и межрайонных ассоциаций (союзов) - членов соответствующих региональных ассоциаций (союзов) и подписываются председателями правлений региональных ассоциаций (союзов).

**4. Местные, межрайонные, региональные (краевые, областные, республиканские, окружные) и федеральная ассоциации (союзы) создаются в целях координации деятельности, представления и защиты интересов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными и другими организациями, а также в целях оказания информационных, правовых и иных услуг в области ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства.**

5. Местные, межрайонные, региональные и федеральная ассоциации (союзы) являются некоммерческими организациями.

6. Член ассоциации (союза) сохраняет свою самостоятельность и право юридического лица.

7. Наименование ассоциации (союза) должно содержать указание на основную цель деятельности ее членов и слово "ассоциация" ("союз").

8. Финансирование деятельности органов управления ассоциации (союза) осуществляется за счет взносов их учредителей.

9. Ассоциация (союз) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений не отвечает по обязательствам своих членов, а члены такой ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по ее обязательствам в размере и в порядке, установленных учредительными документами такой ассоциации (союза).

10. Ассоциация (союз) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений вправе участвовать в деятельности международных организаций садоводов, огородников и дачников в порядке, установленном данными организациями.

11. Порядок создания, реорганизации либо ликвидации ассоциации (союза) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, состав и компетенция ее органов управления, а также вопросы деятельности такой ассоциации (союза) регулируются Федеральным законом "О некоммерческих организациях", Федеральным законом "Об общественных объединениях", другими федеральными законами, учредительным договором и уставом ассоциации (союза).

12. Местной, межрайонной либо региональной ассоциации (союзу) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений решением учредительной конференции может быть предоставлено право проверки хозяйственной и финансовой деятельности таких объединений с представлением результатов проверки правлениям садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений и общим собраниям их членов.

#### *Комментарий к статье 9*

1. В настоящий момент садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения испытывают примерно одинаковый перечень проблем, связанных с перебоями водоснабжения, подачи электроэнергии, вывоза мусора, охраны и транспортной инфраструктуры. Для решения данных вопросов граждане обычно обращаются в местные администрации, не желающие (или объективно не имеющие для этого финансовых и иных возможностей) решать такие вопросы. Именно для таких случаев комментируемая статья предусматривает создание института гражданского общества в виде ассоциаций и союзов дачников, садоводов и огородников, которые могли бы стать надежным посредником в диалоге между гражданами и органами публичной власти.

Данные нормы воспроизводят положения ст. 121 ГК РФ, предусматривающей, что некоммерческие организации могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы), являющиеся некоммерческими организациями. При этом члены ассоциации (союза) сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов, а последние несут субсидиарную ответственность по ее обязательствам в размере и в порядке, предусмотренными учредительными документами ассоциации. Наименование ассоциации (союза) должно содержать указание на основной предмет деятельности ее членов с включением слова "ассоциация" или "союз".

За все время действия комментируемого Закона положения данной статьи практически не реализуются. В последние годы в СМИ более активно обсуждается вопрос создания региональных союзов садоводов, огородников и дачников в каждом субъекте РФ, а в перспективе – всероссийского союза. Первопроходцем в этом направлении стал г. Санкт-Петербург, где вот уже более четырех лет действует дачная ассоциация, занимающаяся решением различных проблем в сфере ведения дачного хозяйства. Председатели дачных, садовых и огородных некоммерческих товариществ в Республике Карелия не раз поднимали вопрос о создании Ассоциации дачников Карелии. Сделаны и первые шаги в этом направлении, когда объединились восемнадцать кооперативов и вместе построили часть электролиний. Образован Совет председателей кооперативов <2>.

<2> Источник: <http://akcyz.com.ua/24.01.2007>.

Два года назад в Иркутске появилась Ассоциация дачных и садоводческих товариществ Иркутского района, объединившая более 300 товариществ <3>. Подобный союз

действует и в Волгоградской области. Активное развитие системы союзов садоводов, огородников и дачников в дальнейшем приведет к созданию федеральной некоммерческой ассоциации, которая сможет представлять интересы столь значительной группы населения в органах власти.

<3> Источник: <http://as.baikal.tv/news/new.html?newsid=200407086&arch=08.07.2004>.

2. Местное садоводческое, огородническое и дачное некоммерческое объединение может создать при сотрудничестве с подобным объединением только межрайонный союз. Решение о создании союза (ассоциации) правомочны принять только высшие органы управления объединений. Таковыми являются общие собрания. Они оформляются протоколом, и наряду с этим принимаются проекты учредительных договоров и проекты уставов. Данные проекты подписываются председателями правлений. Таким образом, для регистрации ассоциации (союза) необходимы оба эти документа. Принятие в качестве учредительного документа только устава либо только учредительного договора недопустимо. В соответствии со ст. 52 ГК РФ учредительный договор заключается, а устав утверждается учредителями юридического лица. В учредительном договоре учредители обязуются создать юридическое лицо, определяют порядок совместной деятельности по его созданию, условия передачи ему своего имущества и участия в деятельности, условия и порядок распределения между участниками объединения прибыли и убытков, управления деятельностью юридического лица, выхода учредителей (участников) из его состава.

Устав как основной нормативный акт организации определяет ее наименование и место нахождения, предмет и цели деятельности, порядок ее осуществления, структуру организации (органы управления и контроля, наличие филиалов или представительств и т.п.), порядок образования и использования имущества, ответственность организации как юридического лица и ее членов, права и обязанности членов организации и др.

В комментируемой статье последовательно рассматриваются правомочия местных и межрайонных ассоциаций (союзов). Они вправе создавать региональные (краевые, областные, республиканские, окружные) ассоциации (союзы). Для создания региональной ассоциации (союза) требуется решение, принимаемое конференцией делегатов некоммерческих объединений – членов местных (межрайонных) ассоциаций (союзов). Механизм ее создания аналогичен порядку создания местных, межрайонных союзов. Цели деятельности такой ассоциации представляются более широкими: выдвижение предложений по изменению законодательства в поддержку садоводов, огородников и дачников. Региональные союзы садоводов, огородников и дачников – это определенные каналы связи между государственными органами и простыми гражданами.

3. Пункт 3 комментируемой статьи носит скорее декларативный характер, во всяком случае, на данный момент развития многоуровневой системы садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений. Процесс объединения в субъектах РФ протекает вяло, поэтому вопрос о создании федеральной ассоциации пока остается более чем нерешенным, он не рассматривается даже в перспективе, поскольку говорить о ее создании можно лишь при объединении большинства региональных союзов, а таковых пока мало.

В то же время в статье детализируются цели создания ассоциаций всех уровней, которые сводятся к следующему:

- координация деятельности садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений;
- представление и защита интересов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, в том числе и судебная;
- оказание информационных, правовых и иных услуг в области ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

В настоящий момент действие Закона о некоммерческих организациях не распространяется на потребительские кооперативы, товарищества собственников жилья, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан. Следовательно, п. 11 комментируемой статьи противоречит действующему законодательству. Од-

нако порядок создания, реорганизации или ликвидации союзов регулируется на основании ГК РФ и по аналогии с порядком создания, реорганизации или ликвидации некоммерческих организаций. Основными нормативными актами в этом случае признаются учредительный договор и устав ассоциации (союза), в котором должен быть прописан такой порядок относительно конкретного союза.

Законом устанавливается правомочность местной, межрайонной либо региональной ассоциации (союза) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений проводить проверки хозяйственной и финансовой деятельности таких объединений с представлением результатов проверки правлениям садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений и общим собраниям их членов. Федеральная ассоциация таким правом не наделяется. Хотя отсутствие такого права на фоне отсутствия самой федеральной ассоциации не заметно, однако при ее создании в будущем будет ощутимо и должно быть быстро восполнено.

#### **Статья 10. Представительства садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений и ассоциаций (союзов) садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений**

1. Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения и ассоциации (союзы) таких объединений вправе открывать свои представительства на территории Российской Федерации. Представительства могут открываться при организациях, которые производят или продают посадочный материал сельскохозяйственных культур, удобрения, средства защиты сельскохозяйственных культур от вредителей и болезней, строительные материалы, сельскохозяйственные технику и инвентарь, сельскохозяйственную и иную продукцию.

2. Представительством садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо ассоциации (союза) таких объединений является обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо ассоциации (союза) таких объединений, представляющее их интересы и осуществляющее их защиту.

3. Представительство садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо ассоциации (союза) таких объединений не является юридическим лицом, наделяется имуществом создавших его садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо ассоциации (союза) таких объединений и действует на основании утвержденного таким объединением либо ассоциацией (союзом) положения. Имущество указанного представительства находится в его оперативном управлении и учитывается на отдельном балансе и балансе создавших его садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо ассоциации (союза) таких объединений.

4. Представительство садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо ассоциации (союза) таких объединений осуществляет деятельность от имени создавших его объединения либо ассоциации (союза) таких объединений. Ответственность за деятельность представительства несут создавшие его садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение либо ассоциация (союз) таких объединений.

Руководитель представительства назначается садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением либо ассоциацией (союзом) таких объединений и действует на основании доверенности, выданной таким объединением или ассоциацией (союзом).

#### *Комментарий к статье 10*

Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения и ассоциации (союзы) таких объединений наделяются правом открывать свои представительства на территории Российской Федерации. В соответствии со ст. 55 ГК РФ представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту. Представительства не являются юридическими лицами. Исходя из данного определения, если представительство создано по месту нахождения головного объединения, то оно не является представительством.

Представительство наделяется имуществом при его создании юридическим лицом и действует на основании утвержденных им положений. Закон содержит перечень видов хозяйственной деятельности, для исполнения которых создаются представительства, а

именно: производство или реализация посадочного материала сельскохозяйственных культур, удобрений, средств защиты сельскохозяйственных культур от вредителей и болезней, строительных материалов, сельскохозяйственной техники и инвентаря, сельскохозяйственной и иной продукции. Естественно, доходы от данной деятельности распределяются между членами объединения либо в специальный фонд. Имущество указанного представительства находится в его оперативном управлении и учитывается на отдельном балансе и балансе создавших его садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо ассоциации (союза) таких объединений. Руководители представительств назначаются юридическим лицом и действуют на основании его доверенности, в пределах полномочий, которые оговорены в ней.

Представительства должны быть обязательно указаны в учредительных документах создавшего их юридического лица. Если представительства создаются после образования самого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо ассоциации (союза), в устав вносятся изменения, содержащие информацию о месте расположения представительства, и положение, на основании которого оно действует.

## **Статья 11. Фонды взаимного кредитования и фонды проката**

**1. Садоводы, огородники и дачники вправе создавать фонды взаимного кредитования, фонды проката, иные фонды в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации.**

**2. Фонды взаимного кредитования создаются в целях предоставления кредитов на возведение и ремонт жилых строений, жилых домов, хозяйственных строений и сооружений, благоустройство садовых, огородных и дачных земельных участков. Кредиты выдаются только учредителям фонда взаимного кредитования.**

**Фонд взаимного кредитования осуществляет свою деятельность на основе устава, утвержденного учредителями.**

**Устав фонда взаимного кредитования помимо сведений, указанных в статьях 52, 118 Гражданского кодекса Российской Федерации, должен содержать:**

**сведения о сумме взноса учредителя;**

**сведения об объектах кредитования;**

**порядок очередности предоставления кредита;**

**правила ведения кассовых операций;**

**перечень должностных лиц, уполномоченных вести кассовые операции;**

**порядок контроля за соблюдением кассовой дисциплины и ответственность за ее нарушение;**

**порядок ревизии фонда взаимного кредитования;**

**сведения о банках, в которых хранятся наличные деньги фонда взаимного кредитования.**

**3. Фонды проката создаются садоводами, огородниками и дачниками в целях обеспечения учредителей садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений современными средствами производства, применяемыми при возведении и ремонте жилых строений, жилых домов, хозяйственных строений и сооружений, благоустройстве и обработке садовых, огородных и дачных земельных участков.**

**Фонд проката осуществляет свою деятельность на основе устава, утвержденного учредителями.**

**Устав фонда проката помимо сведений, указанных в статьях 52 и 118 Гражданского кодекса Российской Федерации, должен содержать:**

**сведения о сумме целевого взноса учредителя;**

**перечень средств производства, приобретаемых для фонда проката;**

**порядок предоставления садоводам, огородникам и дачникам средств производства для временного пользования;**

**перечень должностных лиц, ответственных за организацию работы фонда проката.**

### *Комментарий к статье 11*

Согласно ст. 118 ГК РФ фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. Фонд использует имущество для целей, определенных в его уставе.

Фонд вправе заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения общественно полезных целей, ради которых создан фонд, и соответствующей этим целям. Для осуществления предпринимательской деятельности фонды вправе создавать хозяйственные общества или участвовать в них.

Фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества. Порядок управления фондом и порядок формирования его органов определяются его уставом, утверждаемым учредителями.

Устав фонда должен содержать: наименование фонда, включающее слово "фонд", место его нахождения, порядок управления деятельностью, сведения о цели фонда; указания об органах фонда, в том числе о попечительском совете, осуществляющем надзор за деятельностью фонда, о порядке назначения должностных лиц фонда и их освобождения, о месте нахождения фонда, о судьбе имущества фонда в случае его ликвидации. Кроме того, для отдельных видов фондов установлены дополнительные сведения, обязательные для внесения в устав, так, для фонда проката это сведения о сумме целевого взноса учредителя; перечень средств производства, приобретаемых для фонда проката; порядок предоставления садоводам, огородникам и дачникам средств производства для временного пользования; перечень должностных лиц, ответственных за организацию работы фонда проката. Для фонда взаимного кредитования – сведения о сумме взноса учредителя; сведения об объектах кредитования; порядок очередности предоставления кредита; правила ведения кассовых операций; перечень должностных лиц, уполномоченных вести кассовые операции; порядок контроля за соблюдением кассовой дисциплины и ответственность за ее нарушение; порядок ревизии фонда взаимного кредитования; сведения о банках, в которых хранятся наличные деньги фонда взаимного кредитования.

Устав фонда может быть изменен органами фонда, если уставом предусмотрена возможность его изменения в таком порядке. Если сохранение устава в неизменном виде влечет последствия, которые было невозможно предвидеть при учреждении фонда, а возможность изменения устава в нем не предусмотрена либо устав не изменяется уполномоченными лицами, право внесения изменений принадлежит суду по заявлению органов фонда или органа, уполномоченного осуществлять надзор за его деятельностью. Решение о ликвидации фонда может принять только суд по заявлению заинтересованных лиц.

Фонд может быть ликвидирован:

- 1) если имущества фонда недостаточно для осуществления его целей и вероятность получения необходимого имущества нереальна;
- 2) если цели фонда не могут быть достигнуты, а необходимые изменения целей фонда не могут быть произведены;
- 3) в случае уклонения фонда в его деятельности от целей, предусмотренных уставом;
- 4) в других случаях, предусмотренных законом.

В случае ликвидации фонда его имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, направляется на цели, указанные в уставе фонда.

### **Глава III. ЗОНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ САДОВЫХ, ОГОРОДНЫХ И ДАЧНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

#### **Статья 12. Зонирование территории для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений**

1. При зонировании территории определяются зоны, которые наиболее благоприятны для развития садоводства, огородничества и дачного хозяйства исходя из природно-экономических условий, а также исходя из затрат на развитие межселенной социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры и в которых обеспечивается установление минимальных ограничений на использование земельных участков.

2. В схемах зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений должны содержаться сведения о местах нахождения, площадях и целевом назначении земельных участков, разрешенном использовании земельных участков, а также сведения о правах, на которых земельные участки в конкретной зоне допускается предоставлять гражданам.

(в ред. Федерального закона от 26.06.2007 №118-ФЗ)

Указанная схема служит основой для определения объемов строительства подъездных автомобильных дорог, объектов электроснабжения, связи, а также для развития общественного транспорта, торговли, медицинского и бытового обслуживания населения.

3. Заказчиками схем зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений выступают органы местного самоуправления. Порядок финансирования разработки указанных схем определяется органами местного самоуправления.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ)

4. Утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ.

### *Комментарий к статье 12*

1. Упомянутое в комментируемой статье зонирование территорий необходимо рассматривать в контексте градостроительного законодательства. Как следует из анализа ГрадК РФ, в нашей стране осуществляется три уровня публично-правового стратегического планирования развития территории: территориальное планирование; градостроительное зонирование; планировка территории. Зонирование территории для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, по большому счету, является частным случаем второй вышеупомянутой процедуры – градостроительного зонирования.

Осуществление предусмотренных комментируемой статьей процедур в контексте действующего градостроительного законодательства выглядит так.

Первой стадией планирования устойчивого развития территории является стадия территориального планирования. Территориальное планирование направлено на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения их устойчивого развития, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. Документы территориального планирования подразделяются на федеральные, субъектов РФ и муниципальных образований (ч. 2 ст. 9 ГрадК РФ). В данных документах фиксируется информация о состоянии территории соответствующего уровня, о возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования, что отображается в соответствующих схемах (картах). Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные районы разрабатывают схемы территориального планирования, а поселения и городские округа – генеральные планы.

В отличие от документов территориального планирования уровня РФ и субъектов РФ, где происходит указание планируемых мест размещения особо опасных, технически сложных и уникальных (причем весьма немногочисленных) объектов, при планировании на уровне муниципального района (поселения, городского округа) происходит определение мест размещения объектов для удовлетворения обычных, повседневных нужд населения, включая размещение объектов транспортного и бытового обслуживания населения. На муниципальном уровне при всей поверхностно одинаковой форме изложения со схемами территориального планирования Российской Федерации и субъектов РФ, отображаемых на картах (схемах) объектов и границ, речь идет о несколько иных целях и задачах разработки указанных муниципальных документов.

На этом уровне население самостоятельно решает, как обустроить свою территорию, исходя из возможностей местного бюджета. Решая данные вопросы, население и муниципальные органы власти не связаны задачами размещения объектов, обусловленных необходимостью интеграции России во Всемирную торговую организацию (ВТО) и Европейский союз. Данные объекты и процессы отображаются в вышестоящих документах территориального планирования, а на муниципальном уровне лишь воспроизводятся, равно как и те следствия, которые вытекают из расположения на территории муниципального образования объектов федерального значения. Например, планируемое прохождение через территорию муниципального образования (например, поселения) федеральной автомагистрали неизбежно ведет к планированию сети дорожного сервиса (кафе, столовых и т.д.), которые могут как относиться к объектам капитального строительства, так и попадать под статус временных объектов.



Специфической чертой территориального планирования на муниципальном уровне является то, что здесь отображаются непосредственные цели и задачи в сфере обеспечения нормального проживания населения, что отличает данные документы от федерального и регионального уровня. Для решения задач проживания, например 1500 человек (население сельского поселения – муниципального образования), необходимо наличие определенной собственной инфраструктуры, размер и параметры которой население определяет самостоятельно (например, в отдельно взятом сельском поселении жителям может быть нужно две школы, одна больница, один опорный пункт милиции и т.д.). Указанное количество объектов определяет само население, что отображается в генеральном плане поселения и финансируется из средств местного бюджета.

Принципиально важным для правового регулирования градостроительными средствами земельных отношений является установление и утверждение в документах территориального планирования муниципального уровня границ земель различных категорий. Перечень категорий земель установлен ст. 7 ЗК РФ (предусматривает разделение земель в границах Российской Федерации на семь категорий по целевому назначению), а порядок изменения категории земель определен Законом о переводе земель из одной категории в другую. Однако ЗК РФ обходит молчанием вопрос о том, какой орган публичной власти и в каком порядке должен определять границы категорий земель (кроме, пожалуй, земель населенных пунктов и земель особо охраняемых природных территорий) и в какой форме их утверждать.

Положения главы третьей ГрадК РФ дают ответ на этот вопрос. В документах территориального планирования Российской Федерации и субъектов РФ происходит последовательное определение (отражение) границ ряда категорий земель. Так, на федеральном уровне (ст. 10 ГрадК РФ) определяются границы категории земель лесного фонда, земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также границы земель специального назначения (обороны и безопасности, федеральных энергетических систем и т.д.).

На схеме субъекта РФ отражаются утвержденные вышестоящим уровнем границы указанных категорий земель, а также добавляются границы земель особо охраняемых природных территорий регионального значения, границы (существующие и планируемые) земель сельскохозяйственного назначения (включая границы сельскохозяйственных угодий) и т.д.

На уровне территориального планирования муниципального района отражаются вышестоящие решения о границах отдельных категорий земель и происходит окончательное графическое отражение и утверждение границ всех категорий земель в пределах межселенных территорий. В границах поселений (городских округов) аналогичные сведения (границы) утверждаются генеральными планами поселений (городских округов). Например, генеральный план поселения отражает границы всех категорий земель, включая границы земель входящих в него сельских населенных пунктов.

Из этого следует, что определение будущих мест размещения дачных, садовых и огородных некоммерческих объединений, равно как и планируемые объемы строительства местных автомобильных дорог, объектов электроснабжения, связи, торговли, медицинского и бытового обслуживания населения, сейчас определяется в документах территориального планирования муниципального уровня (схемах территориального планирования муниципального района и генеральных планах городских округов и поселений), а не при "зонировании территории для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений", как закрепляет комментируемая статья.

2. Градостроительное зонирование осуществляется посредством принятия правил землепользования и застройки – муниципального правового акта. Данная процедура дополняет и развивает основные направления правового регулирования градостроительной деятельности, обозначенные на стадии территориального планирования. В результате градостроительного зонирования осуществляется разделение территории муниципального образования на различные территориальные зоны с установлением границ этих зон, каждая из которых наделяется своим, дифференцированным правовым статусом. При этом наряду с установлением некоторых видов стимулирования градостроительной деятельно-

сти могут вводиться и определенные ограничения на отдельные виды землепользования. Следовательно, характер градостроительного освоения (реконструкции) территории регулируется посредством как повышения, так и намеренного понижения привлекательности использования отдельных территорий и земельных участков, что также позволяет выявить территории и земельные участки, необходимые для реализации публичных интересов.

Территориальная зона – часть территории муниципального образования, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков, границы которой определены при зонировании земель в соответствии с земельным, градостроительным, экологическим, лесным, водным законодательством, законодательством о налогах и сборах и иным законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ. Сведения о территориальных зонах входят в состав сведений государственного кадастра недвижимости. Территориальные зоны являются разновидностью объектов землеустройства, и в случае изменения их границ проведение землеустройства является обязательным (ст. ст. 1, 3 Закона о землеустройстве).

В ходе подготовки правил землепользования и застройки устанавливаются границы территориальных зон по: линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений; красным линиям; границам земельных участков; границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований; границам муниципальных образований, в том числе границам внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга; естественным границам природных объектов; иным границам. Границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, могут не совпадать с границами территориальных зон.

В результате градостроительного зонирования могут выделяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон. Территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства, могут включаться в состав жилых зон либо в состав зон сельскохозяйственного использования. В последней зоне находятся и участки для огородничества.

Подчеркнем, что градостроительное зонирование, например, в городском округе осуществляется не в пределах границы города, а в пределах границы муниципального образования "городской округ" (эти границы часто не совпадают). Поэтому дачные, садовые и огородные земельные участки, расположенные за границами города (в пригороде), могут попадать в юрисдикцию как городского округа, так и сельских муниципальных образований.

Для каждой территориальной зоны устанавливается градостроительный регламент – совокупность видов 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. Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования.

Градостроительный регламент определяет виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства в каждой территориальной зоне (ст. 37 ГрадК РФ). Существуют основные виды разрешенного использования, условно разрешенные виды использования, вспомогательные виды разрешенного использования. Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства их правообладателями (в нашем случае садоводами, огородниками и дачниками) выбираются самостоятельно. Следовательно, если градо-

строительный регламент предусматривает возможность строительства дачного жилого дома от одного до трех этажей, минимальный отступ от границ участка от 2 – 5 метров, а также иные параметры застройки, то именно сам гражданин выбирает в этих пределах те величины, которые его лично устраивают (например, строить дом в два этажа с отступом от края участка 4 метра). Данная норма устраняет возможности "усмотрения" и коррупции со стороны должностных лиц органов местного самоуправления при выдаче разрешения на строительство в части определения параметров такой застройки. Главной задачей органов публичной власти в свете ГрадК РФ является надзор за соблюдением градостроительных и технических регламентов в ходе строительства.

Таким образом, определение местоположения и разрешенного использования земельного массива, который может быть в будущем предоставлен для садоводства, огородничества или дачного хозяйства, а также все параметры будущих объектов недвижимости, которые там можно будет возвести, содержатся в схеме территориального планирования (в муниципальном районе для межселенных территорий) или генеральном плане (для городских округов и поселений), а также правилах землепользования и застройки и проектах планировки. Именно этими документами будет руководствоваться орган местного самоуправления, решая предусмотренные комментируемой статьей вопросы.

В отличие от документов территориального планирования или градостроительного зонирования, отсутствие которых для органа местного самоуправления будет иметь самые серьезные экономические последствия, отсутствие предусмотренных комментируемой статьей "схем зонирования" никаких последствий иметь не будет. В то же время нет законодательного запрета для разработки органами местной власти таких схем. Учитывая, что разработка любого вида градостроительной документации является очень дорогостоящей процедурой, можно однозначно предположить, что разработка предусмотренных "схем зонирования" не станет массовым явлением для большинства органов местного самоуправления, созданных в ходе последней муниципальной реформы. В тех же муниципальных образованиях, где такие "схемы зонирования" были созданы ранее либо будут факультативно к основным видам градостроительной документации созданы в будущем, они будут действовать в части, не противоречащей основным видам градостроительной документации – схемам территориального планирования и генеральным планам, правилам землепользования и застройки, проектам планировки.

### **Статья 13. Определение потребности в земельных участках для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений**

**1. Обеспечение граждан садовыми, огородными и дачными земельными участками является обязанностью органов местного самоуправления по месту жительства граждан.**

**2. Регистрация и учет заявлений граждан, нуждающихся в получении садовых, огородных или дачных земельных участков, ведутся органами местного самоуправления отдельно. Очередность предоставления садовых, огородных или дачных земельных участков определяется на основании регистрации соответствующих заявлений.**

**Граждане, имеющие в соответствии с законодательством Российской Федерации или законодательством субъектов Российской Федерации преимущественное право на получение садовых, огородных или дачных земельных участков, включаются в отдельный список.**

**Списки граждан, подавших заявление о предоставлении садового, огородного или дачного земельного участка, и изменения в указанных списках утверждаются органом местного самоуправления и доводятся до сведения заинтересованных граждан.**

**3. Утратил силу. - Федеральный закон от 26.06.2007 №118-ФЗ.**

**Гражданин вправе в судебном порядке обжаловать решение об отказе в предоставлении земельного участка.**

**4. Орган местного самоуправления на основании утвержденного списка граждан, подавших заявление о предоставлении садового, огородного или дачного земельного участка, определяет потребности в садовых, огородных или дачных земельных участках. Расчет производится исходя из установленных норм предоставления земельных участков с учетом необходимости размещения имущества общего пользования.**

**(в ред. Федерального закона от 30.06.2006 №93-ФЗ)**

**5. Утратил силу. - Федеральный закон от 26.06.2007 №118-ФЗ.**

**КонсультантПлюс: примечание.**

**На землях лесного фонда запрещаются размещение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, предоставление лесных участков гражданам для ведения дачного хозяйства, садоводства, огородничества (Федеральный закон от 04.12.2006 №201-ФЗ).**

### *Комментарий к статье 13*

1. Предусмотренная п. 1 комментируемой статьи обязанность органов местного самоуправления обеспечить граждан земельными участками является проявлением более общей нормы земельного права. Согласно п. 4 ст. 28 ЗК РФ не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев: изъятия земельных участков из оборота; установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков; резервирования земель для государственных или муниципальных нужд. Не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан земельных участков, ограниченных в обороте и находящихся в государственной или муниципальной собственности, если федеральным законом разрешено предоставлять их в собственность граждан. Реализация данной обязанности органами местного самоуправления осуществляется по двум процедурам: для строительства (садоводы, дачники) и целей, не связанных со строительством (огородники).

Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию: 1) без предварительного согласования мест размещения объектов (на аукционах); 2) с предварительным согласованием мест размещения объектов. В рассматриваемом случае действует вторая процедура, конкретизированная применительно к особенностям ведения садоводства и дачного хозяйства ст. 14 комментируемого Закона.

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. Как правило, под индивидуальное огородничество предоставляются земельные участки сельскохозяйственного назначения в аренду на срок до трех лет. Порядок предоставления таких земельных участков определяется органом местного самоуправления, который в силу ст. 34 ЗК РФ обязан утвердить соответствующие процедуры предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством.

2. Как следует из п. 2 комментируемой статьи, существует два списка граждан, имеющих право на получение дачных, садовых и огородных земельных участков – общий и специальный (льготный). Такой подход не противоречит действующему законодательству. Так, в соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона от 9 января 1997 г. №5-ФЗ "О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы" данная категория граждан имеет право на бесплатное предоставление в собственность земельных участков для дачного строительства, садоводства и огородничества в размерах, установленных в соответствии с ЗК РФ, но не менее 0,08 га в городах и поселках городского типа и 0,25 га в сельской местности. Согласно ст. 17 Закона РФ от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для ведения дачного хозяйства и садоводства. Как следует из п. 4 ст. 5 Закона РФ от 15 января 1993 г. №4301-1 "О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы", данные граждане имеют право на бесплатное предоставление в собственность земельных участков для дачного строительства, садоводства и огородничества в размерах, устанавливаемых в соответствии с ЗК РФ, но не менее 0,20 га в городах и поселках городского типа и 0,40 га в сельской местности.

Субъекты РФ вправе дополнить этот перечень. Такой вывод следует из п. 2 ст. 28 ЗК РФ, согласно которому предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ,

федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Следовательно, субъект РФ может устанавливать дополнительные категории льготников. Ими могут быть граждане – члены казачьих обществ (включенных в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации), взявшие на себя в установленном порядке обязательства по несению государственной службы и переселившиеся в приграничные районы; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и т.д. В каждом субъекте РФ может быть свой такой дополнительный список или не быть никакого.

3. До сведения заинтересованных лиц информация об утверждении органом местного самоуправления списков граждан, подавших заявление о предоставлении садового, огородного или дачного земельного участка, может быть доведена различными способами. Для городских муниципальных образований это может быть размещение такого списка на официальном сайте городской администрации в сети Интернет либо его опубликование в официальном печатном издании (газете). Для сельского поселения более подходящим вариантом является размещение такого списка на специальном информационном стенде рядом со зданием местной администрации. Комментируемая статья сознательно оставляет решение о форме информирования населения на выбор органа местного самоуправления исходя из специфики местных условий.

4. Норму про обязанность 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 требования комментируемой статьи, для этого должны быть и объективные условия. Под последними мы понимаем 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. Мы отмечаем совершенно обычную ситуацию (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 застройку.

Отказ в предоставлении гражданам земельных участков по такой причине будет тем более обоснован, что градостроительное законодательство не предусматривает в качестве перспективной формы использования земель населенных пунктов (а также пригородов) ведение сельскохозяйственного производства. Другое дело – земли сельскохозяйственного назначения, целевое назначение которых прямо предусматривает подобные виды деятельности.

5. В случае если в муниципальном образовании приняты все необходимые виды градостроительной документации (генеральный план и правила землепользования и застройки), то органу местного самоуправления и населению заранее известно, имеются ли в наличии свободные земли, предназначенные для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Такой вывод следует из того, что градостроительная документация (в отличие от советских и первых постсоветских лет) не является секретной, а напротив, обсуждается на публичных слушаниях органами местного самоуправления с населением.

Поскольку должностным лицам органа местного самоуправления известна общая площадь земельного массива, запланированного к предоставлению гражданам для садоводства, огородничества и дачного хозяйства, предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков для таких видов деятельности (утверждаются законом субъекта РФ, как правило, в размере от 0,06 до 0,25 га), а также исходя из места расположения данного земельного массива площадь земель общего пользования нетрудно рассчитать и количество граждан, которым могут быть предоставлены в собственность или аренду соответствующие земельные участки.

Гораздо сложнее реализовать п. 4 комментируемой статьи, когда предусмотренные ГрадК РФ документы не приняты (установлен крайний срок их принятия – до 1 января 2010 г.). В этом случае, составив список граждан, должностное лицо органа местного са-

моуправления (чаще всего – сельского поселения) приступит к изучению имеющейся в его распоряжении землеустроительной и градостроительной документации в поисках подходящего земельного массива, который может быть предоставлен для коллективного садоводства, огородничества или ведения дачного хозяйства. Очевидно, что первая модель является более прозрачной для жителей муниципального образования, а деятельность муниципального чиновника – более подконтрольной.

#### **Статья 14. Выбор и предоставление земельных участков для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений**

1. Орган местного самоуправления по месту жительства заявителей в соответствии с потребностью в земельных участках и с учетом пожеланий граждан ходатайствует перед органом местного самоуправления, в ведении которого находится фонд перераспределения земель, о выборе (предварительном согласовании) соответствующих земельных участков.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ)

2. Орган, в ведении которого находится фонд перераспределения земель, с учетом схем зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений предлагает варианты предоставления земельных участков или дает заключение о невозможности предоставить земельные участки.

3. На основании выбранного варианта размещения земельных участков и их размеров орган местного самоуправления с учетом пожеланий граждан и с их согласия формирует персональный состав членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

4. После государственной регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения такому объединению земельный участок бесплатно предоставляется в соответствии с земельным законодательством. После утверждения проекта организации и застройки территории такого объединения и вынесения данного проекта в натуре членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения предоставляются земельные участки в собственность. При передаче за плату земельный участок первоначально предоставляется в совместную собственность членов такого объединения с последующим предоставлением земельных участков в собственность каждого члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

(в ред. Федерального закона от 26.06.2007 №118-ФЗ)

Земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования, предоставляются садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению как юридическому лицу в собственность.

(в ред. Федеральных законов от 30.06.2006 №93-ФЗ, от 26.06.2007 №118-ФЗ)

Общее собрание членов огороднического некоммерческого объединения вправе принять решение о закреплении за таким объединением как за юридическим лицом всех предоставленных ему земельных участков.

5. Садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, сформированным в соответствии с ведомственной принадлежностью или иным принципом, земельные участки предоставляются в порядке, установленном пунктом 4 настоящей статьи.

6. Утратил силу. - Федеральный закон от 26.06.2007 №118-ФЗ.

#### *Комментарий к статье 14*

1. Данная статья завершает процедуру предоставления гражданам и их объединениям земельных участков, начало которой содержится в ст. 13 комментируемого Закона. Как уже отмечалось нами выше, существует два варианта действий органа местного самоуправления, собравшего заявки граждан на предоставление им дачных, садовых и огородных земельных участков.

Во-первых, орган местного самоуправления может сам непосредственно предоставить такие участки (если у него есть такая возможность, предусмотренная градостроительной документацией, и граждане хотят получить участки именно в том муниципальном образовании, где они проживают). Во-вторых, орган местного самоуправления передает собранные заявки другому органу местного самоуправления, на территории которого располагаются испрашиваемые гражданами земельные участки. Поскольку в данной статье упоминается фонд перераспределения земель (а он возник в 90-е годы прошлого века в момент реорганизации колхозов и совхозов), следовательно, предполагаемый законодателем орган местного самоуправления находится в сельской местности.

Решение вопроса о том, есть ли на территории муниципального образования подходящие земельные участки, содержится в документах территориального планирования (схемах территориального планирования муниципальных районов и генеральных планах городских округов и поселений), а также правилах землепользования и застройки. В случае их отсутствия при принятии такого решения должностные лица органа местного самоуправления должны руководствоваться схемами зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений.

В случае если соответствующие земельные участки на территории муниципального образования отсутствуют, гражданам дается мотивированный отказ. При наличии таких земельных участков начинается процедура выбора земельного участка и предварительного согласования места размещения садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

2. Комментируемая статья конкретизирует процедуру выбора земельного участка для строительства и предварительного согласования мест размещения объекта, предусмотренную ст. 31 ЗК РФ. Согласно данной статье граждане, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 ЗК РФ, с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В данном заявлении должны быть указаны назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок. К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты. Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или по обращению предусмотренного ст. 29 ЗК РФ исполнительного органа государственной власти обеспечивает выбор участка на основе документов государственного земельного кадастра и документов землеустройства с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления, муниципальными организациями, информирует население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства. К данному акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления проекты границ каждого земельного участка в соответствии с возможными вариантами их выбора. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов его выбора, или об отказе в размещении объекта. Копия решения о предварительном согласовании места размещения объекта с приложением проекта границ земельного участка или об отказе в размещении объекта выдается заявителю в семидневный срок.

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта и проект границ земельного участка являются основанием установления в соответствии с заявками граждан, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и за их счет границ такого земельного участка на местности и его государственного кадастрового учета в порядке, установленном федеральными законами. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления на основании заявлений граждан, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и приложенной к нему кадастровой карты (плана) земельного участка в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении земельного участка для строительства.

3. После того как участок для размещения некоммерческого объединения выбран, определены его размеры (включая границы земельных участков граждан и земель общего пользования) и персональный состав его членов, наступает следующая стадия рассматриваемой процедуры – государственная регистрация некоммерческого объединения, осуществляемая Федеральной регистрационной службой (если это товарищество или партнерст-

во) или Федеральной налоговой службой (если это кооператив), с последующим предоставлением некоммерческому объединению земельного участка бесплатно.

В п. 4 комментируемой статьи не раскрывается, на каком именно праве должен предоставляться некоммерческому объединению земельный участок. По всей логике комментируемого Закона, таким титулом должно быть безвозмездное срочное пользование. Между тем в ст. 24 ЗК РФ назван исчерпывающий (закрытый) перечень оснований предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам из государственной или муниципальной собственности на праве безвозмездного срочного пользования. Поскольку комментируемый Закон не может противоречить ЗК РФ, следует сделать вывод, что в п. 4 комментируемой статьи речь идет о другом виде прав на землю. Таким вариантом, по нашему мнению, может быть только краткосрочная аренда, а упоминание о бесплатности предоставления участка означает, что в отличие от других случаев предоставления земельных участков в аренду для строительства (ст. ст. 30.1 и 30.2 ЗК РФ) в нашем случае торги не проводятся и никакой платы за предоставление участка некоммерческому объединению с него не взимается.

4. После предоставления земельного участка некоммерческому объединению начинается процедура утверждения проекта организации и застройки его территории и вынесение данного проекта на местность, после чего членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения предоставляются земельные участки в собственность. Обратим внимание, что при передаче за плату земельный участок первоначально предоставляется в совместную собственность членов такого объединения с последующим предоставлением земельных участков в собственность каждого члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Следовательно, в случае бесплатного предоставления земельного участка (например, лицам, в отношении которых предусмотрены специальные льготы) земельный участок предоставляется непосредственно в собственность, минуя стадию совместной собственности с членами некоммерческого объединения.

Такое правило комментируемой статьи наводит сразу на два вопроса. Во-первых, какой смысл в закреплении разного порядка предоставления земельного участка за плату и бесплатно, и зачем вообще нужна стадия совместной собственности на землю членов некоммерческого объединения. Во-вторых, земельные участки для любого строительства (будь то индивидуальное жилищное или дачное строительство) в соответствии с ЗК РФ предоставляются в собственность на аукционах. Комментируемый Закон предусматривает предоставление земельных участков для строительства без проведения торгов за плату, порядок расчета которой в самом Законе не раскрывается. Отсюда следует, что предусмотренная п. 4 комментируемой статьи процедура применительно к коллективному огородничеству (в целях, не связанных со строительством) соответствует требованиям ЗК РФ, а применительно к предоставлению земельных участков для строительства (садоводство, дачное хозяйство) противоречит ЗК РФ.

5. Земельный участок общего пользования передается в собственность садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения как юридического лица. При этом комментируемая статья предусматривает возможность принятия общим собранием решения о закреплении за некоммерческим объединением как юридическим лицом всех земельных участков. В этом случае граждане не являются собственниками своих дачных, садовых и огородных земельных участков и в большинстве правоотношений (земельных, налоговых и прочих) их интересы будет представлять юридическое лицо. Соответственно граждане не смогут продать, подарить, передать по наследству свой земельный участок, поскольку у них будет лишь право-требование к некоммерческому объединению о компенсации его стоимости. Эта модель невыгодна гражданам-садоводам, огородникам и дачникам, и потому редко применяется.

6. Предусмотренная комментируемой статьей процедура предполагает создание дачного, садового или огородного некоммерческого объединения на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и не распространяется на случаи создания такого некоммерческого объединения на землях, находящихся в частной собственности гражданина или юридического лица. Последняя процедура является весьма вос-



требуемой на практике, но никак не урегулированной законодательно. Например, многие предприимчивые граждане пытаются купить крупные земельные участки у сельскохозяйственных организаций в пригородах крупных городов и образовать на этих землях дачные кооперативы (о преимуществах данной формы хозяйствования см. комментарий к ст. 1) или даже дачные поселки. Сама по себе данная модель не противоречит действующему законодательству, если в ходе ее реализации соблюдаются основные требования закона, связанные с соблюдением процедуры изменения разрешенного использования для таких участков (их целевое назначение формально не меняется, поскольку на дачных участках также производится выращивание сельскохозяйственной продукции), а также (в случае необходимости) категории земель в соответствии с требованиями Закона о переводе земель из одной категории в другую.

7. При применении комментируемой статьи на практике часто возникают различные судебные споры (см.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10 июля 2007 г. №Ф04-4434/2007(35830-А70-9)).

Так, на основании постановления главы муниципального образования от 6 июля 2005 г. дачному партнерству был предоставлен в собственность за плату земельный участок площадью 104472 кв. метров для размещения дачного некоммерческого партнерства. Во исполнение указанного постановления администрация муниципального образования и дачное партнерство заключили 10 июля 2005 г. договор купли-продажи спорного земельного участка с кадастровым номером 72:17:19:07002:0074. Дачное партнерство обратилось в регистрационную службу с заявлением о государственной регистрации права собственности на земельный участок, переданный по договору купли-продажи.

Регистрационная служба вначале сообщила дачному партнерству о приостановлении государственной регистрации перехода права собственности на спорный земельный участок, а затем и о своем решении об отказе в государственной регистрации, указав в качестве основания отказа на несоблюдение порядка предоставления земельного участка, установленного Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", – не представлено решение общего собрания всех членов дачного партнерства о закреплении земельного участка за некоммерческим партнерством как за юридическим лицом всех предоставленных ему земельных участков в соответствии с требованиями ст. 21 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"; дачным партнерством не соблюдены предельные нормативы предоставления земельных участков.

Находя отказ в государственной регистрации прав незаконным, дачное партнерство обратилось в арбитражный суд с исковым заявлением.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявленных требований, пришел к выводу о законности и обоснованности отказа в государственной регистрации права собственности на земельные участки, мотивируя это тем, что дачным партнерством не представлено решение всех членов партнерства о закреплении за некоммерческим партнерством как за юридическим лицом всех предоставленных ему земельных участков в соответствии с требованиями ст. 21 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан".

Апелляционная инстанция, отменяя решение суда и удовлетворяя заявленные требования, исходила из того, что решение о предоставлении дачному партнерству земельного участка сразу в собственность, а не в совместную собственность членов некоммерческого объединения являлось решением главы муниципального образования, а не решением некоммерческого партнерства; договор купли-продажи земельного участка от 10 июля 2005 г. не оспорен и не признан недействительной сделкой.

Между тем вывод апелляционной инстанции нельзя признать соответствующим требованиям законодательства.

Статьей 28 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" установлен порядок приватизации садовых земельных участков, согласно которому передаче в собственность дачного партнерства как юридического лица подлежат лишь земли общего пользования, конкретные садовые участки подлежат переоформлению в собственность каждого из членов дачного партнерства. При

этом законодательством не предусмотрена возможность приватизации в целом земельного участка путем оформления права собственности только за дачным партнерством.

Не может быть принят во внимание довод дачного партнерства о соблюдении процедуры приобретения земельного участка. Представленный в дело протокол от 6 июня 2005 г. №2 общего собрания участников дачного партнерства свидетельствует о том, что решение о заключении договора купли-продажи земельного участка и о совершении действий по его регистрации принималось в присутствии трех участников, в то время как ранее было принято решение о принятии в члены дачного партнерства 122 человек. Протокол не содержит порядок приобретения в собственность земельного участка, отсутствуют заявления членов дачного партнерства с указанием на то, на каком праве каждый из них желает приобрести участок. Дачное партнерство не подтвердило наличие у него правовых оснований для приобретения в собственность дачного партнерства как юридического лица всего земельного участка.

С учетом изложенного, арбитражный суд правомерно отказал в удовлетворении заявленных требований о признании незаконным отказа в государственной регистрации прав на земельный участок. При таких обстоятельствах постановление апелляции отменено, а решение суда первой инстанции оставлено в силе.

## **Статья 15. Ограничения предоставления садовых, огородных и дачных земельных участков**

**1. На территории муниципального образования в соответствии с законодательством могут быть выделены зоны, в которых не предоставляются садовые, огородные и дачные земельные участки или ограничиваются права на их использование (особо охраняемые природные территории, территории с зарегистрированными залежами полезных ископаемых, особо ценные сельскохозяйственные угодья, резервные территории развития городских и других поселений, территории с развитыми карстовыми, оползневыми, селевыми и другими природными процессами, представляющими угрозу жизни или здоровью граждан, угрозу сохранности их имущества).**

**2. Утратил силу. - Федеральный закон от 26.06.2007 №118-ФЗ.**

### *Комментарий к статье 15*

1. Сформулированное в комментируемой статье правило доведено до логического завершения градостроительным законодательством. Согласно ст. 1 ГрадК РФ зоны с особыми условиями использования территорий – охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации. Границы таких зон фиксируются в документах территориального планирования Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а также на карте градостроительного зонирования, входящей составной частью в правила землепользования и застройки.

Таким образом, в случае наличия в муниципальном образовании предусмотренной ГрадК РФ градостроительной документации все зоны с особыми условиями использования территории четко зафиксированы, равно как и земельные массивы, заранее предусмотренные для предоставления гражданам для садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

В случае отсутствия такой градостроительной документации орган местного самоуправления в каждом конкретном случае будет определять возможное местонахождение земельного участка для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, а также перечень запретов и ограничений, предусмотренных законодательством и влияющих на правовой режим этих земель.

2. Следует обратить внимание, что существует два варианта ограничений на предоставление дачных, садовых, огородных земельных участков. В первом случае земельные участки не могут ни при каких обстоятельствах быть предоставлены для использования по данному целевому назначению (например, на территориях с развитыми карстовыми, оползневыми, селевыми и другими природными процессами, представляющими угрозу

жизни или здоровью граждан, угрозу сохранности их имущества). Законодательно допускаются и другие основания такого запрета. Так, в национальных парках запрещается предоставление садовых и дачных участков, поскольку такая деятельность, по замыслу законодателя, может причинить вред состоянию природных комплексов.

Во втором случае предоставление допускается, но граждане предупреждаются о том, что некоторые их права по использованию земельного участка ограничены. ЗК РФ предусматривает следующие ограничения прав на землю:

1) особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;

2) особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;

3) условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности;

4) иные ограничения использования земельных участков (например, ограничения прав на землю в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд).

Ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления или решением суда бессрочно или на определенный срок, сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним".

Необходимо иметь в виду, что не все установленные в земельном законодательстве ограничения одинаково распространяются на дачные, садовые и огородные земельные участки. Например, для индивидуального огородничества земельные участки обычно предоставляются в краткосрочную аренду, а потому вполне допустимо предоставление такого участка в границах территории с зарегистрированными залежами полезных ископаемых (тем более, если последние не планируются к разработке на период такой аренды).

Таким образом, ограничения прав на землю означают установление законодательных запретов на определенные виды деятельности, когда сужаются (уменьшаются) возможности граждан по хозяйственному использованию (реже распоряжению) земельного участка, что обусловлено необходимостью защиты природы, культурного наследия, а также иными публичными нуждами.

#### **Глава IV. СОЗДАНИЕ САДОВОДЧЕСКИХ, ОГОРОДНИЧЕСКИХ И ДАЧНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЧЛЕНОВ САДОВОДЧЕСКИХ, ОГОРОДНИЧЕСКИХ И ДАЧНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ**

##### **Статья 16. Создание садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

1. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение создается на основании решения граждан в результате учреждения либо в результате реорганизации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

2. Численность членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения должна быть не менее чем три человека.

3. Учредительным документом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения является устав, утвержденный общим собранием учредителей некоммерческого объединения.

4. В уставе садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в обязательном порядке указываются:

- организационно-правовая форма;
- наименование и место нахождения;
- предмет и цели деятельности;
- порядок приема в члены такого объединения и выхода из него;
- права и обязанности такого объединения;
- права, обязанности и ответственность членов такого объединения;
- порядок внесения вступительных, членских, целевых, паевых и дополнительных взносов и ответственность членов такого объединения за нарушение обязательств по внесению указанных взносов;

порядок участия члена такого объединения в работах, выполняемых коллективно на основании решения общего собрания членов такого объединения или собрания уполномоченных либо на основании решения правления такого объединения;

структура и порядок формирования органов управления таким объединением, их компетенция, порядок организации деятельности;

состав и компетенция органов контроля такого объединения;

порядок и условия проведения заочного голосования (опросным путем);

(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)

порядок образования имущества такого объединения и порядок выплаты стоимости части имущества или выдачи части имущества в натуре в случае выхода гражданина из членов такого объединения или ликвидации такого объединения;

условия оплаты труда работников, заключивших трудовые договоры с таким объединением;

порядок изменения устава такого объединения;

основания и порядок исключения из членов такого объединения и применения иных мер воздействия за нарушение устава или правил внутреннего распорядка такого объединения;

порядок реорганизации и порядок ликвидации такого объединения, порядок вступления его в ассоциации (союзы) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, порядок открытия своего представительства.

В уставе садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива указывается также ответственность членов такого кооператива по его долгам.

В уставе садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества указывается также порядок образования специального фонда, являющегося собственностью такого товарищества.

5. Положения устава садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения не могут противоречить законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации.

6. Решения органов управления садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением не могут противоречить его уставу.

#### *Комментарий к статье 16*

1. Согласно п. 1 комментируемой статьи садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение может быть создано двумя способами: принятием решения граждан о его учреждении либо в результате реорганизации садоводческого, огороднического или дачного объединения. Важным условием создания данного хозяйствующего субъекта является численность, которая не может быть менее трех человек.

Правовой основой деятельности любого юридического лица являются его учредительные документы, перечень которых различается в зависимости от вида юридического лица. Некоммерческие организации осуществляют свою деятельность на основе устава, который утверждается на общем собрании учредителей некоммерческого объединения и вместе с другими документами представляется на государственную регистрацию. Последняя носит во многом формальный характер. Это подтверждается, в частности, тем, что в числе оснований для отказа в государственной регистрации не указано "несоответствие закону представленных на регистрацию учредительных документов".

Однако это не означает, что требования, предъявляемые к уставу некоммерческого объединения, не следует соблюдать. Невыполнение прямо предусмотренных законом требований может повлечь иные правовые последствия, например обращение в суд с требованием о признании устава некоммерческого объединения заключенным с нарушением установленного законом порядка.

Общее собрание учредителей необходимо отличать от общего собрания его членов, которое в дальнейшем, в случае создания садоводческого, огороднического или дачного

некоммерческого объединения, будет являться высшим органом управления соответствующей организации. Закон не содержит требований, устанавливающих правомочность общего собрания учредителей и принимаемых им решений, в отличие от общего собрания его членов.

2. Устав юридического лица – это локальный нормативно-правовой акт, определяющий правовое положение юридического лица и регулирующий отношения между участниками и самим юридическим лицом.

Комментируемый Закон достаточно подробно регламентирует перечень сведений, которые необходимо указать в уставе создаваемого садоводческого, огороднического, дачного некоммерческого объединения. Все сведения, содержащиеся в таком уставе, условно можно разделить на несколько групп:

а) общие сведения (положения), прямо предусмотренные ст. 52 ГК РФ. К ним относятся: наименование юридического лица, место его нахождения, порядок управления деятельностью юридического лица;

б) положения, отражающие специфику деятельности данной организационно-правовой формы. В частности, п. 2 ст. 52 ГК РФ требует указывать предмет и цели деятельности некоммерческих организаций. Дополнительные требования предусмотрены положениями комментируемой статьи, если организация создается в виде садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества;

в) дополнительные требования, прямо предусмотренные комментируемым Законом. Данные сведения можно сгруппировать следующим образом:

– положения, содержащие общие организационные вопросы, связанные с деятельностью создаваемого некоммерческого объединения: права и обязанности объединения, порядок его организации, ликвидации, вступления в ассоциации (союзы), а также порядок вступления в него членов и основания, порядок исключения из членов;

– положения, отражающие организационно-управленческую деятельность объединения: структуру, порядок формирования и организации деятельности органов управления и контроля;

– положения, отражающие правовой статус его членов: их права и обязанности, ответственность;

– сведения об имуществе объединения, в том числе отражающие его финансово-экономическую деятельность: порядок внесения взносов, их размер, условия оплаты труда работников, порядок образования имущества объединения, порядок образования специального фонда, являющегося собственностью садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества.

В соответствии со ст. 53 комментируемого Закона, закрепляющей переходные положения, уставы садоводческих, огороднических и дачных товариществ и садоводческих, огороднических и дачных кооперативов, созданных до вступления в силу комментируемого Закона, подлежат приведению в соответствие с его нормами в течение пяти лет со дня его официального опубликования. Садоводческие, огороднические и дачные товарищества и кооперативы освобождаются от уплаты регистрационного сбора при государственной регистрации изменений их правового статуса в связи с их реорганизацией и приведением уставов в соответствие с нормами комментируемого Закона.

## **Статья 17. Государственная регистрация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

**Государственная регистрация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения осуществляется в порядке, предусмотренном федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц.**

**(в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 №31-ФЗ, от 08.12.2003 №169-ФЗ)**

**2 - 5. Исключены. - Федеральный закон от 21.03.2002 №31-ФЗ.**

### *Комментарий к статье 17*

1. Государственная регистрация является завершающим этапом образования юридического лица, после чего данные о такой организации включаются в Единый государст-

венный реестр юридических лиц. Государственную регистрацию дачных, садовых и огородных некоммерческих организаций осуществляет Федеральная регистрационная служба, за исключением дачных, садовых и огородных кооперативов, которые регистрирует Федеральная налоговая служба.

Редакция комментируемой статьи претерпела ряд изменений: если ранее она содержала нормы, закрепляющие порядок регистрации, перечень представляемых на регистрацию документов и т.п., то в настоящее время она по своему характеру является бланкетной. Связано это с распространением на государственную регистрацию садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения общего порядка государственной регистрации юридических лиц. В целом такую унификацию норм следует рассматривать как положительную тенденцию. Так, существенно изменился срок регистрационных действий: в отличие от общего порядка, устанавливающего пятидневный срок для государственной регистрации, ранее действовавшая редакция комментируемого Закона предусматривала, что государственная регистрация некоммерческого объединения должна быть проведена не позднее чем через тридцать дней после представления всех необходимых для регистрации документов.

2. Правовой основой регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения является Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей". Данный Закон регулирует отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы, государственной регистрацией физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и государственной регистрацией прекращения физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, а также в связи с ведением государственных реестров – Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – это акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с требованиями Закона.

В соответствии со ст. 8 Закона о государственной регистрации таковая осуществляется в срок не более пяти рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган.

Государственная регистрация юридического лица осуществляется по месту нахождения указанного учредителями в заявлении о государственной регистрации постоянно действующего исполнительного органа, в случае отсутствия такого исполнительного органа – по месту нахождения иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности.

Документы для государственной регистрации представляются в регистрирующий орган непосредственно или направляются почтовым отправлением с объявленной ценностью при его пересылке и описью вложения. Иные способы представления документов в регистрирующий орган могут быть определены Правительством Российской Федерации.

Заявление, представляемое в регистрирующий орган, удостоверяется подписью уполномоченного лица, подлинность которой должна быть засвидетельствована в нотариальном порядке. При этом заявитель указывает свои паспортные данные или в соответствии с законодательством Российской Федерации данные иного удостоверяющего личность документа и идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии).

Датой представления документов при осуществлении государственной регистрации является день их получения регистрирующим органом.

Заявителю выдается расписка в получении документов с указанием перечня и даты их получения регистрирующим органом, в случае если документы представляются в регистрирующий орган непосредственно заявителем. Расписка должна быть выдана в день по-

лучения документов регистрирующим органом. В ином случае, в том числе при поступлении в регистрирующий орган документов, направленных по почте, расписка высылается в течение рабочего дня, следующего за днем получения документов регистрирующим органом, по указанному заявителем почтовому адресу с уведомлением о вручении.

Регистрирующий орган обеспечивает учет и хранение всех представленных при государственной регистрации документов и не вправе требовать представление документов, не предусмотренных законом. Решение о государственной регистрации, принятое регистрирующим органом, является основанием внесения соответствующей записи в соответствующий государственный реестр.

3. Моментом государственной регистрации признается внесение регистрирующим органом соответствующей записи в соответствующий государственный реестр. Регистрирующий орган не позднее одного рабочего дня с момента государственной регистрации выдает (направляет) заявителю документ, подтверждающий факт внесения записи в соответствующий государственный реестр. Форма и содержание документа устанавливаются Правительством Российской Федерации. Регистрирующий орган в срок не более чем пять рабочих дней с момента государственной регистрации представляет сведения о регистрации в государственные органы, определенные Правительством Российской Федерации. Состав сведений, направляемых в указанные государственные органы, а также порядок и сроки представления соответствующему юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю сведений о его учетных данных устанавливаются Правительством Российской Федерации.

При государственной регистрации создаваемого юридического лица в регистрирующий орган представляются:

а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации. В заявлении подтверждается, что представленные учредительные документы соответствуют установленным законодательством Российской Федерации требованиям к учредительным документам юридического лица данной организационно-правовой формы, что сведения, содержащиеся в этих учредительных документах, иных представленных для государственной регистрации документах, заявлении о государственной регистрации, достоверны, что при создании юридического лица соблюден установленный для юридических лиц данной организационно-правовой формы порядок их учреждения, в том числе оплаты уставного капитала (уставного фонда, складочного капитала, паевых взносов) на момент государственной регистрации, и в установленных законом случаях согласованы с соответствующими государственными органами и (или) органами местного самоуправления вопросы создания юридического лица;

б) решение о создании юридического лица в виде протокола, договора или иного документа в соответствии с законодательством Российской Федерации;

в) учредительные документы юридического лица (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии);

г) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иное равное по юридической силе доказательство юридического статуса иностранного юридического лица-учредителя;

д) документ об уплате государственной пошлины.

Государственная регистрация юридических лиц при их создании осуществляется регистрирующими органами по месту нахождения постоянно действующего исполнительного органа, в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа – по месту нахождения иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности.

При государственной регистрации юридического лица, создаваемого путем реорганизации (преобразования, слияния, разделения, выделения), в регистрирующий орган представляются следующие документы:

а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации каждого вновь возникающего юридического лица, создаваемого путем реорганизации, по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации. В заявлении подтверждается, что учре-

дательные документы созданных путем реорганизации юридических лиц соответствуют установленным законодательством Российской Федерации требованиям к учредительным документам юридического лица данной организационно-правовой формы, что сведения, содержащиеся в этих учредительных документах и заявлении о государственной регистрации, достоверны, что передаточный акт или разделительный баланс содержит положения о правопреемстве по всем обязательствам вновь возникшего юридического лица в отношении всех его кредиторов, что все кредиторы реорганизуемого лица уведомлены в письменной форме о реорганизации и в установленных законом случаях вопросы реорганизации юридического лица согласованы с соответствующими государственными органами и (или) органами местного самоуправления;

б) учредительные документы каждого вновь возникающего юридического лица, создаваемого путем реорганизации (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии);

в) решение о реорганизации юридического лица;

г) договор о слиянии (если это предусмотрено федеральными законами);

д) передаточный акт или разделительный баланс;

е) документ об уплате государственной пошлины.

Государственная регистрация юридических лиц, создаваемых путем реорганизации, осуществляется регистрирующими органами по месту нахождения реорганизуемых юридических лиц. В случае если реорганизация влечет за собой прекращение деятельности одного или нескольких юридических лиц, регистрирующий орган вносит в Единый государственный реестр юридических лиц запись о прекращении деятельности таких юридических лиц по получении информации от соответствующего регистрирующего органа о государственной регистрации вновь возникших юридических лиц.

Федеральное законодательство допускает возможность отказа в государственной регистрации, например в случае непредставления определенных Законом необходимых для государственной регистрации документов, представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган. Решение об отказе в государственной регистрации направляется лицу, указанному в заявлении о государственной регистрации, с уведомлением о вручении такого решения.

## **Статья 18. Членство в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении**

1. Членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества (садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства) могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет и имеющие земельные участки в границах такого товарищества (партнерства).

Членами садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста шестнадцати лет и имеющие земельные участки в границах такого кооператива.

2. Членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения могут стать в соответствии с гражданским законодательством наследники членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, в том числе малолетние и несовершеннолетние, а также лица, к которым перешли права на земельные участки в результате дарения или иных сделок с земельными участками.

3. Иностранцы граждане и лица без гражданства могут стать членами садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений. Права иностранных граждан и лиц без гражданства на садовые, огородные, дачные земельные участки определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

(в ред. Федерального закона от 26.06.2007 №118-ФЗ)

4. Учредители садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения считаются принятыми в члены такого объединения с момента его государственной регистрации. Другие вступающие в такое объединение лица принимаются в его члены общим собранием членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

5. Каждому члену садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в течение трех месяцев со дня приема в его члены правление такого объединения обязано выдать членскую книжку или другой заменяющий ее документ.



Членство в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении закон связывает с соблюдением следующих условий:

1) достижение лицом определенного возраста. Согласно ст. 21 ГК РФ способность гражданина приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, то есть по достижению восемнадцатилетнего возраста. Исходя из общих положений о дееспособности членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, созданного в виде товарищества или партнерства, может быть лицо, достигшее восемнадцати лет. Следует отметить, что ст. 21 ГК РФ предусматривает возможность приобретения лицом дееспособности до достижения восемнадцатилетнего возраста. Следует отметить, что отдельные права и обязанности возникают исключительно по достижении определенного возраста (федеральный закон может прямо предусмотреть возрастной ценз для приобретения таких прав и обязанностей). Комментируемая статья устанавливает возможность быть членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, созданного в форме товарищества или партнерства, именно по достижению восемнадцатилетнего возраста, а не по достижению дееспособности.

Для приобретения членства в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении, созданном в форме потребительского кооператива, необходимо достижение шестнадцати лет. Данное положение соответствует ч. 2 ст. 26 ГК РФ, предусматривающей право несовершеннолетних по достижении шестнадцати лет быть членами кооперативов.

Пункт 2 комментируемой статьи допускает возможность лица стать членом кооператива независимо от возраста, в том числе малолетним и несовершеннолетним от 14 до 18 лет, если к ним по наследству, в результате дарения или иных сделок перешли права на земельные участки членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения;

2) наличие российского гражданства дает право беспрепятственно вступать в члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Что касается иностранных граждан и лиц без гражданства, то они также могут стать членами садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений. При этом Закон не устанавливает, с чем связана реализация этого права, закрепляя положение о том, что права иностранных граждан и лиц без гражданства на садовые, огородные, дачные земельные участки определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следует отметить определенную непоследовательность в решении вопроса о правах на землю иностранцев в российском земельном законодательстве. Согласно п. 2 ст. 15 ЗК РФ граждане и юридические лица имеют равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Пункт 5 ст. 28 ЗК РФ допускает возможность приобретения ими земельных участков в собственность, но за плату. Вместе с тем в п. 3 ст. 15 ЗК РФ содержится ограничение относительно реализации иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами данного права: они не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

В настоящее время такой указ Президента РФ отсутствует, в связи с чем действует положение, закрепленное в п. 5 ст. 3 Вводного закона: до установления Президентом Российской Федерации перечня приграничных территорий не допускается предоставление земельных участков, расположенных на указанных территориях, в собственность иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам. При этом перечень субъектов, имеющих границу с иностранными государствами, довольно внушительный и включает почти половину субъектов Российской Федерации.

Остается неурегулированным и вопрос о перечне "иных установленных особо терри-

ториях Российской Федерации", в пределах которых иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица не смогут приобретать земельные участки на праве собственности.

ЗК РФ прямо предусматривает возможность иметь земельные участки иностранными гражданами и лицами без гражданства на праве аренды (п. 1 ст. 22). В целом вопрос о правах иностранцев на землю в РФ вызывал особые споры при обсуждении проекта ЗК РФ в 2001 г. и, как мы видим, до сегодняшнего дня не утратил своей актуальности. Ранее действовавшая редакция комментируемой статьи прямо предусматривала возможность иностранных граждан и лиц без гражданства становиться членами садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, если земельные участки им предоставляются на праве аренды или срочного пользования.

Представляется, что нормы, разрешающие иностранцам становиться членами некоммерческих объединений, приобретая права на земельные участки, в целом носят прогрессивный характер и способствуют привлечению иностранных инвестиций в экономику страны. Следует отметить, что, несмотря на возможность, предоставленную ЗК РФ, приобретать земельные участки на праве собственности, далеко не во всех субъектах РФ наблюдается тенденция роста спроса на земельные участки. Так, в г. Твери за период с 2001 по 2005 г. зарегистрировано всего 5 случаев предоставления иностранным гражданам земельных участков на праве собственности, при этом земельные участки были переданы в собственность гражданам государств, ранее входивших в состав СССР. Преимущественно земельные участки предоставляются им на праве аренды.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что земельные участки в составе садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений могут принадлежать иностранным гражданам и лицам без гражданства на праве собственности (с учетом ограничений, предусмотренных земельным законодательством), праве аренды либо передаваться в безвозмездное срочное пользование на основании договора (подп. 2 п. 1 ст. 24 ЗК РФ);

3) наличие прав на земельные участки в составе садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Данные права могут быть приобретены гражданами на момент создания некоммерческой организации либо в дальнейшем в связи с переходом прав на земельные участки по гражданско-правовым основаниям. Возможно приобретение прав на земельные участки и по иным основаниям, предусмотренным ГК РФ и земельным законодательством. Для приобретения статуса члена дачного, садового или огородного объединения необходимо принятие решения общим собранием. Документом, подтверждающим членство в объединении, является членская книжка или иной документ, форма которого предусмотрена уставом, который выдается лицу в течение трех месяцев с момента принятия его в члены объединения.

## **Статья 19. Права и обязанности члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

**1. Член садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения имеет право:**

1) избирать и быть избранным в органы управления таким объединением и его орган контроля;

2) получать информацию о деятельности органов управления таким объединением и его органа контроля;

3) самостоятельно хозяйствовать на своем земельном участке в соответствии с его разрешенным использованием;

4) осуществлять в соответствии с градостроительными, строительными, экологическими, санитарно-гигиеническими, противопожарными и иными установленными требованиями (нормами, правилами и нормативами) строительство и перестройку жилого строения, хозяйственных строений и сооружений - на садовом земельном участке; жилого строения или жилого дома, хозяйственных строений и сооружений - на дачном земельном участке; некапитальных жилых строений, хозяйственных строений и сооружений - на огородном земельном участке;

5) распоряжаться своим земельным участком и иным имуществом в случаях, если они на основании закона не изъяты из оборота или не ограничены в обороте;

6) при отчуждении садового, огородного или дачного земельного участка одновременно отчуждать приобретателю долю имущества общего пользования в составе садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества в размере целевых взносов; имущественный пай в размере паевого взноса, за исключением той части, которая включена в неделимый фонд садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива; здания, строения, сооружения, плодовые культуры;

7) при ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения получать причитающуюся долю имущества общего пользования;

8) 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;

9) добровольно выходить из садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения с одновременным заключением с таким объединением договора о порядке пользования и эксплуатации инженерных сетей, дорог и другого имущества общего пользования;

10) осуществлять иные не запрещенные законодательством действия.

2. Член садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения обязан:

1) нести бремя содержания земельного участка и бремя ответственности за нарушение законодательства;

2) нести субсидиарную ответственность по обязательствам садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов такого кооператива;

3) использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием, не наносить ущерб земле как природному и хозяйственному объекту;

4) не нарушать права членов такого объединения;

5) соблюдать агротехнические требования, установленные режимы, ограничения, обременения и сервитуты;

6) своевременно уплачивать членские и иные взносы, предусмотренные настоящим Федеральным законом и уставом такого объединения, налоги и платежи;

7) в течение трех лет освоить земельный участок, если иной срок не установлен земельным законодательством;

8) соблюдать градостроительные, строительные, экологические, санитарно-гигиенические, противопожарные и иные требования (нормы, правила и нормативы);

9) участвовать в мероприятиях, проводимых таким объединением;

10) участвовать в общих собраниях членов такого объединения;

11) выполнять решения общего собрания членов такого объединения или собрания уполномоченных и решения правления такого объединения;

12) соблюдать иные установленные законами и уставом такого объединения требования.

### *Комментарий к статье 19*

1. Права членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения – это закрепленные в законодательстве или уставе объединения варианты возможного правомерного поведения членов для реализации своих интересов. Ряд таких прав связан с деятельностью некоммерческого объединения: право избирать и быть избранным в органы управления некоммерческого объединения, контрольный орган; получать информацию о деятельности органов управления и его органа контроля. Структура и порядок формирования органов управления закрепляются в уставе некоммерческого объединения. Председатель правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, правление объединения обязаны рассматривать поступившие заявления членов такого объединения.

Следующая группа прав членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения касается преимущественно их правомочий в отношении земельных участков. При этом необходимо учитывать положения ст. ст. 40, 41 ЗК РФ, предоставляющих также право на использование в установленном порядке для собственных нужд имеющихся на земельном участке общераспространенных полезных ископаемых, пресных подземных вод, а также прудов, обводненных карьеров в соответствии с законодательством.

Реализация данного права должна осуществляться с учетом ст. 19 Закона о недрах, согласно которому собственники земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространен-

ных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, ЗК РФ закрепляет право проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями. Следует учитывать положения ч. 2 ст. 8 ВК РФ о том, что пруд, обводненный карьер могут находиться в частной собственности физического или юридического лица.

Принципиально важное значение имеют и права, закрепленные в комментируемой статье. В частности, это право самостоятельно хозяйствовать на своем земельном участке в соответствии с его разрешенным использованием; осуществлять строительство и перестройку хозяйственных строений и сооружений (с учетом особенностей строительства на садовом, огородном, дачном участках); распоряжаться своим земельным участком и иным имуществом в случаях, если они на основании закона не изъяты или не ограничены в обороте, и др.

2. Перечень обязанностей членов садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений также можно условно разделить на две группы. Во-первых, это обязанности, вытекающие из членства в некоммерческой организации: своевременно уплачивать членские и иные взносы, налоги и платежи; участвовать в мероприятиях, проводимых объединением (например, в работах по благоустройству, поддержанию земель общего пользования в надлежащем состоянии); выполнять решения общего собрания и т.д.

Во-вторых, это обязанности лица как правообладателя земельного участка: нести бремя его содержания; использовать участок в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием; не наносить ущерб земле как природному и хозяйственному объекту; соблюдать агротехнические требования, установленные режимы, ограничения, обременения и сервитуты и т.д.

Важное значение имеет обязанность освоить в течение трех лет земельный участок, если иной срок не установлен земельным законодательством. В соответствии со 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 собственником 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. Невыполнение данной обязанности является также основанием прекращения аренды земельного участка.

3. В состав имущества садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения входит имущество общего пользования, которое необходимо для обеспечения в пределах его территории потребностей членов объединения в проходе, проезде, водоснабжении и водоотведении, электроснабжении, газоснабжении, теплоснабжении, охране, организации отдыха и т.д.

Разновидностью имущества общего пользования являются земельные участки, правовой режим которых законодательством недостаточно четко определен. Тем не менее следует отметить, что земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования, предоставляются садоводческому, огородническому или дачному объединению как юридическому лицу в собственность (п. 2 ч. 4 ст. 14 комментируемого Закона). В дальнейшем организация на земельных участках строительства, ремонта и содержания зданий, строений, сооружений, инженерных сетей, дорог, иных объектов общего пользования относится к компетенции правления садоводческого, огороднического, дачного объединения.

Перечень земельных участков общего пользования должен быть определен внутри отдельно взятого некоммерческого объединения.

Обращает на себя внимание п. 6 ч. 1 комментируемой статьи, в соответствии с которым при отчуждении садового, огородного или дачного земельного участка член садоводческого, огороднического, дачного объединения обязан одновременно отчуждать приобретателю долю имущества общего пользования в составе садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества в размере целевых взносов.

Между вышеуказанными нормами имеется определенное несоответствие. Если бы имущество общего пользования находилось в общей совместной собственности его членов, то никаких вопросов по поводу передачи прав на него в связи с отчуждением своего земельного участка не возникало бы. Однако согласно Закону имущество общего пользования, включая земельные участки, может иметь разный правовой статус. В соответствии с ч. 2 ст. 4 комментируемого Закона в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом товариществе имущество общего пользования, приобретенное или созданное таким товариществом за счет целевых взносов, является совместной собственностью его членов. Имущество общего пользования, приобретенное или созданное за счет средств специального фонда, является собственностью товарищества как юридического лица. В силу ч. 3 ст. 4 Закона имущество общего пользования, созданное за счет паевых взносов членов садоводческих, огороднических или дачных потребительских кооперативов, является собственностью кооператива как юридического лица. Часть 4 ст. 4 Закона предусматривает, что имущество общего пользования, приобретенное на взносы членов садоводческого, огороднического или некоммерческого партнерства, является собственностью некоммерческого партнерства как юридического лица.

Таким образом, возможность отчуждать свою долю в общем имуществе имеют только члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества, если это имущество было создано или приобретено за счет целевых взносов. Если учесть при этом порядок предоставления земельных участков для садоводства, огородничества, дачного хозяйства и положение Закона о том, что земельные участки общего пользования подлежат передаче в собственность садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения бесплатно, то возможность приобретения в совместную собственность земельных участков допустима, например, если участки дополнительно предоставлялись за плату некоммерческому объединению, например для расширения его деятельности. При этом необходимо документальное подтверждение того, что земельные участки были приобретены за счет целевых взносов членов садоводческого, огороднического или дачного товарищества.

Вместе с тем комментируемым Законом допускается внесение целевых взносов членами некоммерческого объединения, которые в дальнейшем расходуются на благоустройство общей территории, асфальтирование дорог общего пользования, строительство ворот, детских площадок и других подобных объектов. Такие сооружения имеют неразрывную связь с землей и следуют судьбе земельного участка. Отсюда возникает вопрос о юридической возможности отчуждать долю в имуществе общего пользования, собственником которого является не член товарищества, а само товарищество как юридическое лицо.

Следовало бы более четко закрепить в Законе, на кого возложены обязанности по обеспечению их эффективного использования, осуществление мер по охране данных земельных участков и т.п. Представляется, что такие полномочия при сохранении действующей правовой конструкции должны быть возложены на правление садоводческого, огороднического, дачного объединения.

4. Ряд обязанностей, распространяющихся на членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, закреплены в ст. 42 ЗК РФ. Так, это обязанность сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки; осуществлять мероприятия по охране земель; соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами; не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв.

Комментируемая статья, что прямо следует из ее названия, распространяется на членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Вместе с тем Закон предусматривает возможность ведения садоводства, огородничества, дачного хо-

зяйства на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения гражданами, которые не являются членами некоммерческого объединения. Речь идет о гражданах, ведущих садоводство, огородничество, дачное хозяйство в индивидуальном порядке. Кроме того, п. 9 ч. 1 комментируемой статьи предоставляет членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения право выхода в добровольном порядке с одновременным заключением с таким объединением договора о порядке пользования и эксплуатации общего имущества. Некоторые положения о правовом статусе лиц, ведущих хозяйство в индивидуальном порядке на территории некоммерческого объединения, содержатся в ст. 8 Закона, а порядок выплаты стоимости части имущества (его выдачи в натуре) при выходе гражданина из членов такого объединения (либо его ликвидации) определяется в уставе конкретного некоммерческого объединения.

Так, в некоммерческом партнерстве его члены вправе получать при выходе из него часть имущества или его стоимость в пределах стоимости имущества, переданного членами некоммерческого партнерства в его собственность, за исключением членских взносов, в порядке, предусмотренном учредительными документами некоммерческого партнерства. Таким образом, порядок выплаты стоимости части имущества общего пользования, приобретенного или созданного за счет целевых взносов, или выдачи части такого имущества в натуре в случае выхода гражданина из членов некоммерческого объединения граждан, а также ее размер должны быть определены уставом конкретного объединения. Если такой порядок уставом не определен, то действует правило, что имущество может быть выделено на условиях, о которых договорятся стороны. Если согласие между объединением и выходящим участником достигнуто не будет, то участник вправе в судебном порядке требовать выдела в натуре своей доли.

При невозможности выдела доли в натуре без несоразмерного ущерба имуществу, находящемуся в общей собственности, выходящий участник имеет право на выплату ему стоимости его доли объединением (ст. 252 ГК РФ). Следует иметь в виду, что членские взносы при выходе из садоводческого, огородного или дачного некоммерческого объединения не возвращаются, так как они используются на текущие расходы такого объединения.

## **Глава V. УПРАВЛЕНИЕ САДОВОДЧЕСКИМИ, ОГОРОДНИЧЕСКИМИ И ДАЧНЫМИ НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ**

### **Статья 20. Органы управления садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением**

**1. Органами управления садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением являются общее собрание его членов, правление такого объединения, председатель его правления.**

**Общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения является высшим органом управления такого объединения.**

**(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)**

**2. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение вправе проводить общее собрание его членов в форме собрания уполномоченных.**

**(в ред. Федерального закона от 22.11.2000 №137-ФЗ)**

**Уполномоченные садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения избираются из числа членов такого объединения и не могут передавать осуществление своих полномочий другим лицам, в том числе членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.**

**(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)**

**Уполномоченные садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения избираются в соответствии с уставом такого объединения, в котором устанавливаются:**

**(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)**

**1) число членов такого объединения, от которых избирается один уполномоченный;**

**(пп. 1 введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)**

**2) срок полномочий уполномоченного такого объединения;**

**(пп. 2 введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)**

**3) порядок избрания уполномоченных такого объединения (открытым голосованием или тайным голосованием с использованием бюллетеней);**

**(пп. 3 введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)**

**4) возможность досрочного переизбрания уполномоченных такого объединения.  
(пп. 4 введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)**

*Комментарий к статье 20*

1. Данная статья устанавливает структуру органов управления садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением. В соответствии с ней высшим органом управления является общее собрание членов садоводческого, огороднического, дачного некоммерческого объединения, компетенция которого определена ст. 21 комментируемого Закона. Общее собрание проводится в присутствии простого большинства членов, оно принимает решения по основным важным вопросам относительно деятельности объединения.

Однако основную повседневную деятельность по управлению объединением и ведением хозяйственной деятельности, обеспечением стабильного развития деятельности и достижения целей, обозначенных в его уставе, осуществляет правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Правление возглавляется председателем. Он является единоличным исполнительным органом. Посредством этих трех органов и только через них согласно ст. 53 ГК РФ объединение может приобретать гражданские права и обязанности. Порядок назначения или избрания данных органов юридического лица определяется комментируемым Законом и уставом. Последний является учредительным документом любого вида садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений.<sup>7</sup>

2. Начиная с 2000 года, когда в комментируемую статью были внесены дополнения, она стала более полно регулировать отношения садоводов, огородников и дачников, возникающие по поводу проведения общих собраний членов объединения в форме собрания уполномоченных.

Дополнительные нормы устанавливали порядок избрания уполномоченных садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, а также предусматривали некоторые ограничения при осуществлении ими своих полномочий. Так, уполномоченные садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения избираются только из числа членов такого объединения. К тому же избранные в соответствии с уставом уполномоченные не могут передавать осуществление своих полномочий другим лицам, даже если это члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Такая форма проведения общих собраний достаточно удобна и актуальна, когда решаются вопросы, требующие общего участия, относящиеся к компетенции общего собрания. Однако при этом существует опасность совершения действий уполномоченных в интересах не всех членов объединения. При выборе уполномоченного необходимо руководствоваться следующими характеристиками избираемого: его профессиональной компетентностью, коммуникативными навыками, независимостью и чувством долга.

В Законе специально оговаривается, что должно быть указано в уставе объединения, а именно: число членов такого объединения, от которых избирается один уполномоченный, срок полномочий уполномоченного такого объединения, порядок избрания уполномоченных такого объединения (открытым голосованием или тайным голосованием с использованием бюллетеней), возможность досрочного переизбрания уполномоченных такого объединения. В случае если в уставе не предусмотрена возможность избрания уполномоченных, применение данной нормы невозможно, поскольку особо определено, что уполномоченные садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения избираются в соответствии с уставом такого объединения.

**Статья 21. Компетенция общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных)**

**1. К исключительной компетенции общего собрания членов садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) относятся следующие вопросы:  
(в ред. Федерального закона от 22.11.2000 №137-ФЗ)**

- 1) внесение изменений в устав такого объединения и дополнений к уставу или утверждение устава в новой редакции;
  - 2) прием в члены такого объединения и исключение из его членов;
  - 3) определение количественного состава правления такого объединения, избрание членов его правления и досрочное прекращение их полномочий;
  - 4) избрание председателя правления и досрочное прекращение его полномочий, если уставом такого объединения не установлено иное;
  - 5) избрание членов ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения и досрочное прекращение их полномочий;
  - 6) избрание членов комиссии по контролю за соблюдением законодательства и досрочное прекращение их полномочий;
  - 7) принятие решений об организации представительств, фонда взаимного кредитования, фонда проката такого объединения, о его вступлении в ассоциации (союзы) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений;
  - 8) утверждение внутренних регламентов такого объединения, в том числе ведения общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных); деятельности его правления; работы ревизионной комиссии (ревизора); работы комиссии по контролю за соблюдением законодательства; организации и деятельности его представительств; организации и деятельности фонда взаимного кредитования; организации и деятельности фонда проката; внутреннего распорядка работы такого объединения;
  - 9) принятие решений о реорганизации или о ликвидации такого объединения, назначении ликвидационной комиссии, а также утверждение промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;
  - 10) принятие решений о формировании и об использовании имущества такого объединения, о создании и развитии объектов инфраструктуры, а также установление размеров целевых фондов и соответствующих взносов;
  - 11) установление размера пеней за несвоевременную уплату взносов, изменение сроков внесения взносов малообеспеченными членами такого объединения;
  - 12) утверждение приходно-расходной сметы такого объединения и принятие решений о ее исполнении;
  - 13) рассмотрение жалоб на решения и действия членов правления, председателя правления, членов ревизионной комиссии (ревизора), членов комиссии по контролю за соблюдением законодательства, должностных лиц фонда взаимного кредитования и должностных лиц фонда проката;
  - 14) утверждение отчетов правления, ревизионной комиссии (ревизора), комиссии по контролю за соблюдением законодательства, фонда взаимного кредитования, фонда проката;
  - 15) поощрение членов правления, ревизионной комиссии (ревизора), комиссии по контролю за соблюдением законодательства, фонда взаимного кредитования, фонда проката и членов такого объединения;
  - 16) принятие решения о приобретении земельного участка, относящегося к имуществу общего пользования, в собственность такого объединения.
- (пп. 16 введен Федеральным законом от 30.06.2006 №93-ФЗ)
- Общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) вправе рассматривать любые вопросы деятельности такого объединения и принимать по ним решения.
- (абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)
2. Общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) созывается правлением такого объединения по мере необходимости, но не реже чем один раз в год. Внеочередное общее собрание членов такого объединения (собрание уполномоченных) проводится по решению его правления, требованию ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения, а также по предложению органа местного самоуправления или не менее чем одной пятой общего числа членов такого объединения.
- Правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения обязано в течение семи дней со дня получения предложения органа местного самоуправления или не менее чем одной пятой общего числа членов такого объединения либо требования ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) рассмотреть указанное предложение или требование и принять решение о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) или об отказе в его проведении.
- (абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)
- Правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения может отказать в проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) в случае, если не соблюден установленный уставом такого объединения порядок подачи предложения или предъявления требования о созыве внеочередного общего собрания его членов (собрания уполномоченных).
- (абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)



В случае принятия правлением садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения решения о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) указанное общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) должно быть проведено не позднее чем через тридцать дней со дня поступления предложения или требования о его проведении. В случае, если правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения приняло решение об отказе в проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных), оно информирует в письменной форме ревизионную комиссию (ревизора) такого объединения или членов такого объединения либо орган местного самоуправления, требующих проведения внеочередного общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных), о причинах отказа.

(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)

Отказ правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в удовлетворении предложения или требования о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) ревизионная комиссия (ревизор), члены такого объединения, орган местного самоуправления могут обжаловать в суд.

(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)

Уведомление членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения о проведении общего собрания его членов (собрания уполномоченных) может осуществляться в письменной форме (почтовые открытки, письма), посредством соответствующих сообщений в средствах массовой информации, а также посредством размещения соответствующих объявлений на информационных щитах, расположенных на территории такого объединения, если его уставом не установлен иной порядок уведомления. Уведомление о проведении общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) направляется не позднее чем за две недели до даты его проведения. В уведомлении о проведении общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) должно быть указано содержание выносимых на обсуждение вопросов.

Общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) правомочно, если на указанном собрании присутствует более чем пятьдесят процентов членов 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.

(в ред. Федерального закона от 22.11.2000 №137-ФЗ)

Председатель общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) избирается простым большинством голосов присутствующих на общем собрании членов такого объединения.

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.

Решения общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) доводятся до сведения его членов в течение семи дней после даты принятия указанных решений в порядке, установленном уставом такого объединения.

Член садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения вправе обжаловать в суд решение общего собрания его членов (собрания уполномоченных) или решение органа управления таким объединением, которые нарушают права и законные интересы члена такого объединения.

3. При необходимости решение общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения может приниматься путем проведения заочного голосования (опросным путем).

Порядок и условия проведения заочного голосования устанавливаются уставом садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения и внутренним регламентом о проведении заочного голосования, которые должны предусматривать текст бюллетеня для заочного голосования, порядок сообщения членам такого объединения предполагаемой повестки дня, ознакомления с необходимыми сведениями и документами, внесения предложений о включении в повестку дня дополнительных вопросов, а также указание конкретного срока окончания процедуры заочного голосования.

Общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения не может проводиться в заочной форме, если в повестку дня включены вопросы утверждения прихода-расходной сметы, отчеты правления и ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения.

(п. 3 введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)

1. Статья непосредственно определяет компетенцию и порядок созыва общего собрания (собрания уполномоченных) садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, порядок доведения решений собрания до сведения членов объединения и устанавливает право их обжалования в суд. Следует сразу обратить внимание на особенность разделения полномочий органов управления в объединении. Закон определяет исключительную компетенцию каждого органа, не передавая какие-либо полномочия общего собрания правлению или председателю правления, равно как и полномочия правления или его председателя общему собранию, что обеспечивает права членов объединения на участие в принятии решений, в управлении и т.д.

Одним из первых исключительных правомочий общего собрания (собрания уполномоченных) является внесение изменений и дополнений в устав объединения, утверждение устава в новой редакции, а также утверждение регламента общего собрания (собрания уполномоченных), правления, ревизионной комиссии, комиссии по контролю за соблюдением законодательства, внутреннего распорядка работы объединения, правил организации и деятельности представительств объединения и созданных при нем фонда взаимного кредитования, фонда проката, принятие или утверждение иных внутренних нормативных актов объединения.

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.

Порядок внесения изменений в устав регулируется главой VI Федерального закона от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", действующего с 1 июля 2002 года. Для государственной регистрации изменений, вносимых в устав объединения, в регистрирующий орган (а это территориальный орган Федеральной налоговой службы для кооперативов или Федеральной регистрационной службы для товариществ и партнерств) представляются:

а) подписанное заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством РФ. В заявлении подтверждается, что изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица, соответствуют установленным законодательством Российской Федерации требованиям, что сведения, содержащиеся в этих учредительных документах и в заявлении, достоверны и соблюден установленный федеральным законом порядок принятия решения о внесении изменений в учредительные документы юридического лица;

б) решение о внесении изменений в учредительные документы юридического лица;

в) изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица;

г) документ об уплате государственной пошлины.

Для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц изменений, касающихся сведений о юридическом лице, но не связанных с внесением изменений в учредительные документы юридического лица, в регистрирующий орган представляется подписанное заявление о внесении изменений в государственный реестр по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации. В заявлении подтверждается, что вносимые изменения соответствуют установленным законодательством Российской Федерации требованиям и содержащиеся в заявлении сведения достоверны.

Помимо принятия положений об органах, представительствах, фондах объединения, общее собрание (собрание уполномоченных) решает вопросы непосредственного их формирования: определяет количественный состав правления, избирает членов правления, председателя правления, членов ревизионной комиссии, членов комиссии по контролю за соблюдением законодательства, решает вопросы досрочного прекращения их полномочий (в отношении председателя правления устав может предусматривать иное), принимает решения об организации представительств, фонда взаимного кредитования и фонда про-

ката, о вступлении в ассоциации (союзы) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений. Общее собрание утверждает отчеты выборных органов объединения, фонда взаимного кредитования и фонда проката объединения, рассматривает жалобы на решения и действия выборных органов объединения и членов этих органов, должностных лиц фонда взаимного кредитования и должностных лиц фонда проката, поощряет членов выборных органов объединения и рядовых членов объединения.

К исключительной компетенции общего собрания также относятся вопросы приема в члены объединения и исключения из членов, установление размера пеней за несвоевременную уплату взносов, изменение сроков внесения взносов малообеспеченными членами объединения, рассмотрение жалоб членов объединения и поощрение наиболее активных членов объединения.

Прием в члены осуществляется общим собранием членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения на основе устного либо письменного заявления гражданина, который обладает правоспособностью и дееспособностью, и если в уставе не установлены дополнительные требования к кандидатам. Следует акцентировать внимание на содержании п. 4 ст. 18 комментируемого Закона, который гласит: "учредители садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения считаются принятыми в члены такого объединения с момента его государственной регистрации". Таким образом, исключение о принятии в члены общим собранием применяется относительно учредителей объединения. Гражданин считается принятым либо исключенным из числа членов некоммерческого объединения с момента принятия соответствующего решения общего собрания.

Общее собрание решает также вопросы, связанные с формированием и использованием имущества объединения, созданием и формированием объектов инфраструктуры, установлением размеров целевых фондов и соответствующих взносов, утверждает приходно-расходную смету объединения и решения о ее исполнении. Особое полномочие – принятие решения о приобретении земельного участка, относящегося к имуществу общего пользования, в собственность такого объединения. Подобное решение должно быть оформлено протоколом и прилагаться к договору о приобретении в собственность (купле-продаже) или пользование (аренде) земельного участка. И если председатель правления как представитель объединения выступит стороной в подобной сделке без соответствующего протокола, его действия и договор могут быть оспорены в суде.

Только общее собрание вправе принимать решения о реорганизации и ликвидации объединения, назначении ликвидационной комиссии, а также утверждать промежуточный и окончательный ликвидационные балансы. Более подробно данная процедура будет рассмотрена ниже.

Таким образом, к исключительной компетенции общего собрания относятся вопросы, которые так или иначе затрагивают права, обязанности, интересы всех его членов. По общему правилу вопросы, предварительно не указанные в уведомлении о созыве общего собрания (собрания уполномоченных), могут быть включены в повестку дня общего собрания (собрания уполномоченных), если за это проголосует более половины участников собрания. Если возник спор между органами объединения о компетенции, члены объединения вправе рассмотреть этот спор на общем собрании (собрании уполномоченных) и внести соответствующие необходимые уточнения в устав объединения, соблюдая установленный законом порядок.

2. Очередное общее собрание (собрание уполномоченных) членов объединения может созываться на заседания по мере необходимости. Оно обязано собираться ежегодно, однако мер ответственности для членов объединения, не являющихся на собрания, Законом не предусмотрено. В этом заключается вся трудность и фактическая неспособность активной деятельности общего собрания и его влияния на хозяйственную, организационную деятельность. В этом плане более удобная форма – собрание уполномоченных. Обязанности по созыву, организационно-технической подготовке проведения общего собрания членов объединения возлагаются на правление объединения. При этом Законом не регламентируются строго сроки созыва первого (организационного), годового и внеочередного общих собраний членов объединения. Однако в уставе некоммерческого объеди-

нения и в утвержденном общим собранием членов такого объединения внутреннем регламенте по организации ведения общего собрания членов эти сроки должны быть определены.

Значительно большее внимание законодатель уделил порядку созыва внеочередных собраний. Основанием этого может выступить получение предложения от органа местного самоуправления, либо не менее чем от одной пятой общего числа членов такого объединения, либо требования от ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных).

В этом случае правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения обязано в течение семи дней со дня их получения рассмотреть указанные предложения и принять решение о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) или об отказе в его проведении. В каком случае правление может отказать в проведении внеочередного общего собрания? Только в случае, если не соблюден установленный уставом такого объединения порядок подачи предложения или предъявления требования о созыве внеочередного общего собрания его членов (собрания уполномоченных). Это может означать, что вопросы повестки дня (либо отдельные из них) не отнесены уставом объединения к полномочиям общего собрания членов объединения или собрания уполномоченных либо в требовании о созыве внеочередного общего собрания членов объединения или собрания уполномоченных не представлены документы, приложение которых к данному требованию предусмотрено уставом объединения; возможно также, что инициаторами созыва выступают физические лица, не являющиеся членами объединения или уполномоченными членами объединения и т.д.

Таким образом, вопросы, связанные с созывом внеочередного общего собрания членов некоммерческого объединения (собрания уполномоченных), должны отражаться в учредительном документе объединения и соответствующих регламентах такого объединения. Отказ правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в удовлетворении предложения или требования о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения ревизионная комиссия (ревизор), члены объединения, орган местного самоуправления могут обжаловать в суд.

Если же правление такое требование (предложение) примет, то оно должно будет провести общее собрание в течение 30 дней после принятия соответствующего решения. Причем оно должно быть принято простым большинством присутствующих на заседании членов правления объединения и утверждать форму проведения внеочередного собрания (общего собрания членов или собрания уполномоченных), содержать рекомендуемых кандидатов в председатели внеочередного общего собрания членов или собрания уполномоченных. Решение правления объединения подписывается его членами, голосовавшими за его принятие, и придается всеобщей огласке. В какой это делать форме?

Как определено комментируемой статьей, уведомление членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения о проведении общего собрания его членов (собрания уполномоченных) может осуществляться в письменной форме (почтовые открытки, письма), посредством соответствующих сообщений в средствах массовой информации, а также посредством размещения соответствующих объявлений на информационных щитах, расположенных на территории такого объединения, если его уставом не установлен иной порядок уведомления. Уведомление о проведении общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) направляется не позднее чем за две недели до даты его проведения. В уведомлении о проведении общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) должно быть указано содержание выносимых на обсуждение вопросов.

Для того чтобы общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) было правомочно, на нем должны присутствовать более чем пятьдесят процентов членов такого объединения (не менее чем пятьдесят процентов уполномоченных). Из смысла данной нормы вытекает, что участие в общем собрании и в голосовании – это право члена объединения. При этом член

такого объединения вправе участвовать в голосовании лично или через своего представителя. Полномочия представителя должны быть оформлены доверенностью, заверенной председателем такого объединения.

В ходе заседания общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) простым большинством голосов присутствующих на общем собрании членов такого объединения избирается председатель общего собрания.

Специально определен круг вопросов, решение которых требует большинства в две трети голосов, – это решения о внесении изменений в устав такого объединения и дополнениях 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. Иные решения принимаются простым большинством голосов.

Решения общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) доводятся до сведения его членов в течение семи дней после даты принятия указанных решений в порядке, установленном уставом такого объединения. Если решение нарушает права, законные интересы члена объединения (истец), то он может обжаловать его полностью либо в части через суд. При этом в исковом заявлении необходимо указать, какие именно его права были нарушены, приложить к заявлению обжалуемое решение. Суд не учтет доводы истца, если голосование заинтересованного члена объединения не могло повлиять на результаты голосования, а допущенные нарушения не являются существенными и решение не повлекло причинения имущественных убытков данному члену объединения.

3. В некоторых случаях общее собрание может проводиться в заочной форме, то есть с помощью опроса членов объединения. Его порядок обязательно должен быть предусмотрен уставом, иначе такая форма неприменима. В случае если такая форма приемлема для объединения, то к уставу и внутреннему регламенту обязательно прилагаются утвержденный текст бюллетеня для заочного голосования, а в самом уставе устанавливается особый порядок сообщения членам такого объединения предполагаемой повестки дня, ознакомления с необходимыми сведениями и документами, регламентируется процедура внесения предложений о включении в повестку дня дополнительных вопросов, определяется конкретный срок окончания процедуры заочного голосования.

В случае если в повестку дня включены вопросы утверждения приходно-расходной сметы, отчеты правления и ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения, общее собрание не может проводиться в заочной форме. Если даже устав устанавливает иное, это будет противоречить Закону, и решение, принятое таким способом, обжалуется через суд.

## **Статья 22. Правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

1. К исключительной компетенции общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) относятся следующие вопросы: (в ред. Федерального закона от 22.11.2000 №137-ФЗ)

- 1) внесение изменений в устав такого объединения и дополнений к уставу или утверждение устава в новой редакции;
- 2) прием в члены такого объединения и исключение из его членов;
- 3) определение количественного состава правления такого объединения, избрание членов его правления и досрочное прекращение их полномочий;
- 4) избрание председателя правления и досрочное прекращение его полномочий, если уставом такого объединения не установлено иное;
- 5) избрание членов ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения и досрочное прекращение их полномочий;
- 6) избрание членов комиссии по контролю за соблюдением законодательства и досрочное прекращение их полномочий;
- 7) принятие решений об организации представительств, фонда взаимного кредитования, фонда проката такого объединения, о его вступлении в ассоциации (союзы) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений;

8) утверждение внутренних регламентов такого объединения, в том числе ведения общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных); деятельности его правления; работы ревизионной комиссии (ревизора); работы комиссии по контролю за соблюдением законодательства; организации и деятельности его представительств; организации и деятельности фонда взаимного кредитования; организации и деятельности фонда проката; внутреннего распорядка работы такого объединения;

9) принятие решений о реорганизации или о ликвидации такого объединения, назначении ликвидационной комиссии, а также утверждение промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;

10) принятие решений о формировании и об использовании имущества такого объединения, о создании и развитии объектов инфраструктуры, а также установление размеров целевых фондов и соответствующих взносов;

11) установление размера пеней за несвоевременную уплату взносов, изменение сроков внесения взносов малообеспеченными членами такого объединения;

12) утверждение приходно-расходной сметы такого объединения и принятие решений о ее исполнении;

13) рассмотрение жалоб на решения и действия членов правления, председателя правления, членов ревизионной комиссии (ревизора), членов комиссии по контролю за соблюдением законодательства, должностных лиц фонда взаимного кредитования и должностных лиц фонда проката;

14) утверждение отчетов правления, ревизионной комиссии (ревизора), комиссии по контролю за соблюдением законодательства, фонда взаимного кредитования, фонда проката;

15) поощрение членов правления, ревизионной комиссии (ревизора), комиссии по контролю за соблюдением законодательства, фонда взаимного кредитования, фонда проката и членов такого объединения;

16) принятие решения о приобретении земельного участка, относящегося к имуществу общего пользования, в собственность такого объединения.

(пп. 16 введен Федеральным законом от 30.06.2006 №93-ФЗ)

Общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) вправе рассматривать любые вопросы деятельности такого объединения и принимать по ним решения.

(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)

2. Общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) созывается правлением такого объединения по мере необходимости, но не реже чем один раз в год. Внеочередное общее собрание членов такого объединения (собрание уполномоченных) проводится по решению его правления, требованию ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения, а также по предложению органа местного самоуправления или не менее чем одной пятой общего числа членов такого объединения.

Правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения обязано в течение семи дней со дня получения предложения органа местного самоуправления или не менее чем одной пятой общего числа членов такого объединения либо требования ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) рассмотреть указанные предложение или требование и принять решение о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) или об отказе в его проведении.

(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)

Правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения может отказать в проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) в случае, если не соблюден установленный уставом такого объединения порядок подачи предложения или предъявления требования о созыве внеочередного общего собрания его членов (собрания уполномоченных).

(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)

В случае принятия правлением садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения решения о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) указанное общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) должно быть проведено не позднее чем через тридцать дней со дня поступления предложения или требования о его проведении. В случае, если правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения приняло решение об отказе в проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных), оно информирует в письменной форме ревизионную комиссию (ревизора) такого объединения или членов такого объединения либо орган местного самоуправления, требующих проведения внеочередного общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных), о причинах отказа.

(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)

Отказ правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в удовлетворении предложения или требования о проведении внеочередного общего собрания

членов такого объединения (собрания уполномоченных) ревизионная комиссия (ревизор), члены такого объединения, орган местного самоуправления могут обжаловать в суд.

(абзац введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)

Уведомление членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения о проведении общего собрания его членов (собрания уполномоченных) может осуществляться в письменной форме (почтовые открытки, письма), посредством соответствующих сообщений в средствах массовой информации, а также посредством размещения соответствующих объявлений на информационных щитах, расположенных на территории такого объединения, если его уставом не установлен иной порядок уведомления. Уведомление о проведении общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) направляется не позднее чем за две недели до даты его проведения. В уведомлении о проведении общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) должно быть указано содержание выносимых на обсуждение вопросов.

Общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) правомочно, если на указанном собрании присутствует более чем пятьдесят процентов членов 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.

(в ред. Федерального закона от 22.11.2000 №137-ФЗ)

Председатель общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) избирается простым большинством голосов присутствующих на общем собрании членов такого объединения.

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.

Решения общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) доводятся до сведения его членов в течение семи дней после даты принятия указанных решений в порядке, установленном уставом такого объединения.

Член садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения вправе обжаловать в суд решение общего собрания его членов (собрания уполномоченных) или решение органа управления таким объединением, которые нарушают права и законные интересы члена такого объединения.

3. При необходимости решение общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения может приниматься путем проведения заочного голосования (опросным путем).

Порядок и условия проведения заочного голосования устанавливаются уставом садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения и внутренним регламентом о проведении заочного голосования, которые должны предусматривать текст бюллетеня для заочного голосования, порядок сообщения членам такого объединения предполагаемой повестки дня, ознакомления с необходимыми сведениями и документами, внесения предложений о включении в повестку дня дополнительных вопросов, а также указание конкретного срока окончания процедуры заочного голосования.

Общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения не может проводиться в заочной форме, если в повестку дня включены вопросы утверждения прихода-расходной сметы, отчеты правления и ревизионной комиссии (ревизора) такого объединения.

(п. 3 введен Федеральным законом от 22.11.2000 №137-ФЗ)

### *Комментарий к статье 22*

1. Правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения – это прежде всего коллегиальный орган. Это значит, что он состоит из 2 и более членов объединения, избранных в предусмотренном уставом порядке. Численный состав членов правления устанавливается общим собранием членов такого объединения (собранием уполномоченных). Члены правления избираются из числа членов объединения на два года общим собранием членов такого объединения (собранием уполномоченных). Однако, если уставом такого объединения предусмотрено другое, то Закон разрешает применение иных ограничений относительно их количества и срока полномочий. При этом члены правления могут быть досрочно переизбраны по требованию других членов. Основа-

ния для этого могут быть различны: недобросовестное исполнение ими 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 ему и так далее. Более детально эти вопросы могут быть решены в уставе объединения, внутреннем регламенте деятельности правления.

Вопрос о досрочном переизбрании членов правления может быть поставлен по требованию не менее чем одной трети членов такого объединения. Таким образом, при поступлении такого требования в правление должно созываться очное либо заочное общее собрание (собрание уполномоченных). Члены правления избираются прямым тайным голосованием. Избранными в состав правления считаются кандидаты, за которых проголосовало большинство членов такого объединения, присутствующих на собрании, или большинство уполномоченных. В уставе объединения могут быть установлены особые требования к кандидатам, претендующим на членство в составе правления такого объединения, например относительно давности членства в садоводческом товариществе либо ограничения по возрасту, профессиональной ориентации.

2. Правление объединения организует свою деятельность в соответствии с комментируемым Законом, законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, уставом такого объединения и внутренним регламентом такого объединения о работе правления. Таким образом, деятельность членов правления и его решения не должны противоречить как всему законодательству России, так законам, которые приняты в отдельном крае, республике, области, ином субъекте РФ, актам местных органов власти, положениям устава, регламенту деятельности. Основной формой принятия решений является заседание правления. Заседания правления объединения созывает председатель правления в установленные планом правления некоммерческого объединения сроки, а также по мере необходимости. Заседание правления объединения считается правомочным, если в нем участвует не менее двух третей членов правления. Заседания правления объединения проводятся в очной форме. Каждый член правления объединения при утверждении повестки дня заседания правления вправе предлагать к включению в повестку или, наоборот, к исключению из нее любого вопроса и настаивать на том, чтобы его предложение было проголосовано в установленном порядке.

При решении вопросов повестки дня член правления объединения имеет один голос. Решения и иные акты правления объединения принимаются простым большинством голосов присутствующих членов. В заседании секретарем-делопроизводителем ведется протокол, обязательной формы для него не предусмотрено. Его подписывает председатель правления и отвечает за его содержание. Решение правления обязательно для всех членов объединения и работников, принятых на работу в объединение по трудовому договору (контракту).

3. Комментируемая статья устанавливает пределы компетенции правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

Одной из первых функций правления объединения является практическое выполнение решений общего собрания членов такого объединения. В этом и проявляется исполнительный характер деятельности правления. Под практическим выполнением можно понимать совершение комплекса мероприятий (информационных, организационных, материально-технических, закупочных, строительных и т.д.) по реализации поставленных задач для достижения целей деятельности некоммерческого объединения, выраженных в отдельно принятых решениях как общего собрания, так и самого правления.

Правление руководит текущей финансово-производственной деятельностью садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. В этой сфере ему предоставлены полномочия по вопросам организации составления приходно-расходной сметы, годовых отчетов и их представления на утверждение общего собрания его членов, распоряжения материальными и нематериальными активами в пределах, необходимых для обеспечения текущей деятельности объединения, организационно-технического обеспечения работы общих собраний членов такого объединения.



Правление объединения организует ведение бухгалтерского учета и отчетности, подготовку годового бухгалтерского отчета, представление его на утверждение общего собрания членов такого объединения.

Правила ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности установлены федеральным законодательством. Основой организации системы бухгалтерского учета в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении является документация. Документ подтверждает совершение хозяйственной операции и служит основанием для записей в учетные регистры. Бухгалтерским документом называется письменное доказательство, которое подтверждает факт совершения хозяйственной операции или процесса, право на их совершение или устанавливает материальную ответственность работников, членов кооператива за доверенные им ценности. Другими словами, документ – это какой-либо носитель информации, с помощью которого хозяйственные операции подвергаются первичной регистрации. Носители информации могут иметь форму перфолент, перфокарт, магнитных носителей (ленты, дискеты, диски), бумажных носителей.

Порядок применения и оформления первичных документов учета регулируют следующие нормативные акты:

1. Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. №129-ФЗ "О бухгалтерском учете". Данный Закон определяет бухгалтерский учет как упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организаций и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций. Его объектами выступают имущество организаций, их обязательства и хозяйственные операции, осуществляемые организациями в процессе их деятельности. Закреплены основные задачи бухгалтерского учета. Определяются права и обязанности руководителя организации и ее главного бухгалтера в этой области.

2. Положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в РФ (утверждено Приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. №34н, введено в действие с 1 января 1999 г.), в нем содержатся:

– требование по применению и оформлению документов первичного учета, в том числе с использованием средств автоматизации, внесению исправлений в учетные документы и т.д.;

– требования к порядку хранения документов бухгалтерского учета.

3. Положение о документах и документообороте в бухгалтерском учете (утверждено Приказом Минфина СССР от 29.07.1983 №105) определяет порядок создания, принятия и отражения в бухгалтерском учете, исправления ошибок и хранения первичных учетных документов.

4. Постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. №835 "О первичных учетных документах", Постановление Минфина от 18 июня 1998 г. №27н и Госкомстата России от 29 мая 1998 г. №57а "Об утверждении Порядка поэтапного введения в организации независимо от формы собственности, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, унифицированных форм первичной учетной документации". Данные нормативные правовые акты изданы во исполнение требований Закона о бухгалтерском учете для унификации форм первичной учетной документации.

Требования к порядку оформления бухгалтерских документов для всех обязательны. Хозяйственные операции оформляются в той последовательности, в которой они совершаются, что обеспечивает сплошной непрерывный учет всех хозяйственно-экономических процессов и объектов учета; юридическое подтверждение бухгалтерских записей, которые делают на основании документов, имеющих доказательную силу; использование документов для различного вида контроля и руководства деятельностью организации. Лица, подписавшие документ, несут ответственность за своевременное и доброкачественное создание документов, соблюдение сроков передачи для отражения в бухгалтерском учете, за достоверность информации, содержащейся в документе.

Четкая и налаженная система учета на предприятии немислима без рациональной организации процесса документооборота. От того, в каком количестве, как будет перемещаться бухгалтерская и иная учетная документация, как она будет обрабатываться,

оформляться и храниться, зависит действенность всей системы бухгалтерского учета и деятельности организации в целом <4>.

-----  
<4> Радачинский В.И. Бухгалтерский учет в некоммерческих организациях. М.: Издательство "Альфа-Пресс", 2005. С. 56.

Садоводческие товарищества в соответствии с письмом Минфина России от 25 октября 1996 г. №92 должны представлять бухгалтерскую отчетность в составе бухгалтерского баланса (форма №1) и отчета о финансовых результатах (форма №2) только один раз в год.

В соответствии с действующим законодательством бухгалтерский учет в некоммерческой организации, как и в любой другой, должен вестись на основании учетной политики, сформированной в соответствии с Положением по бухгалтерскому учету "Учетная политика организации" ПБУ 1/98, утвержденным Приказом Минфина России от 9 декабря 1998 г. №60н. Однако, к сожалению, садоводческие товарищества и иные некоммерческие организации зачастую вообще не составляют приказ об учетной политике.

Учетная политика организации является основным внутренним документом, который регулирует порядок ведения бухгалтерского учета и отчетности.

В учетной политике организация выбирает способ ведения бухгалтерского учета из нескольких допустимых нормативными правовыми актами. Если по конкретному вопросу в нормативных документах не установлены способы ведения бухгалтерского учета, то при формировании учетной политики осуществляется разработка организацией соответствующего способа.

Согласно ст. 6 Федерального закона "О бухгалтерском учете" учетная политика разрабатывается главным бухгалтером (бухгалтером) и утверждается приказом или распоряжением руководителя организации. Способы ведения бухгалтерского учета, избранные организацией при формировании учетной политики, применяются с 1 января года, следующего за годом утверждения соответствующего организационно-распорядительного документа. К способам ведения бухгалтерского учета, принятым при формировании учетной политики, относятся способы начисления износа основных средств, оценки материальных запасов, незавершенного производства и готовой продукции, признания прибыли от продажи продукции, товаров, работ, услуг и другие способы.

С момента введения в действие части второй НК РФ порядок ведения налогового учета устанавливается налогоплательщиком в учетной политике для целей налогообложения (ст. 313 НК РФ).

Правление объединения отвечает за охрану и страхование имущества объединения и имущества его членов, организацию строительства, ремонта и содержания зданий, строений, сооружений и других объектов инфраструктуры общего пользования, приобретение необходимого посадочного материала, садового инвентаря, средств защиты растений для членов объединения.

Прием лиц по трудовым договорам (контрактам) на работу в объединение осуществляет также правление, которое применяет к ним меры поощрения и привлекает к дисциплинарной ответственности, обеспечивает учет таких работников, а также увольняет их. За ведение трудовых книжек и хранение информации о личности работников отвечает делопроизводитель либо председатель правления.

Одна из важнейших функций правления – контроль за своевременным внесением вступительных, членских, целевых, паевых и дополнительных взносов. Поскольку члены правления ведут финансовый учет, то отследить злостных неплательщиков становится их непосредственной задачей. В условиях, когда садоводы фактически не получают государственной поддержки, многие граждане отказались от такой формы хозяйствования в силу сложности и дороговизны постройки объектов инфраструктуры самостоятельно. При этом они не выходили из объединения, попросту бросали свои участки и юридически оставались обязанными выплачивать ежегодные членские взносы. К таким недобросовестным членам объединения правления правомерно стали предъявлять иски о взыскании просроченных обязательных платежей. Волна судебных исков до сих пор не спала.

Правление вправе совершать от имени такого объединения сделки. Это правомочие особенно актуально в свете развития и прогресса рыночных отношений. К компетенции правления объединения отнесены вопросы рассмотрения и заключения гражданско-правовых сделок и контрактов (купли-продажи, подряда, перевозки, аренды и т.д.). Однако совершение сделки, предметом которой выступает общее имущество объединения, невозможно без предварительного положительного решения (акт одобрения) общего собрания.

Примером представляющих интерес для некоммерческого объединения сделок, которые может заключить правление, является договор контрактации.

Согласно п. 1 ст. 535 ГК РФ по данному договору производитель сельхозпродукции (например, садовое, дачное, огородническое некоммерческое объединение либо его отдельные члены) выращивает (производит) сельхозпродукцию заготовителю – лицу, осуществляющему закупки такой продукции для переработки или продажи. В договоре контрактации обязательно указывается: количество, ассортимент, качество, цена сельхозпродукции; место и сроки передачи продукции; права и обязанности сторон; ответственность сельхозпроизводителя и заготовителя за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Информация о количестве и ассортименте сельхозпродукции, подлежащей передаче заготовителю, является существенным условием договора контрактации. Ее отсутствие в тексте договора влечет его ничтожность. Плата по договору, где производитель продукции – объединение, является общей и может уходить как на инфраструктурные нужды всего объединения, т.е. закладку дорог, замену/прокладку труб, газификацию, электрификацию территории объединения и т.д., так и распределяться между его членами.

К компетенции правления отнесено и оказание членам объединения содействия в безвозмездной передаче сельскохозяйственной продукции детским домам, домам-интернатам для инвалидов и престарелых, дошкольным образовательным учреждениям, рассмотрение заявлений членов объединения, ведение делопроизводства такого объединения и его архива. Перечень полномочий правления дачного, садового или огородного некоммерческого объединения, закрепленный п. 3 комментируемой статьи, не является исчерпывающим.

### **Статья 23. Полномочия председателя правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

**1. Правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения возглавляет председатель правления, избранный из числа членов правления на срок два года.**

**Полномочия председателя правления определяются настоящим Федеральным законом и уставом такого объединения.**

**Председатель правления при несогласии с решением правления вправе обжаловать данное решение общему собранию членов такого объединения (собранию уполномоченных).**

**2. Председатель правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения действует без доверенности от имени такого объединения, в том числе:**

- 1) председательствует на заседаниях правления;**
- 2) имеет право первой подписи под финансовыми документами, которые в соответствии с уставом объединения не подлежат обязательному одобрению правлением или общим собранием членов такого объединения (собранием уполномоченных);**
- 3) подписывает другие документы от имени такого объединения и протоколы заседания правления;**
- 4) на основании решения правления заключает сделки и открывает в банках счета такого объединения;**
- 5) выдает доверенности, в том числе с правом передоверия;**
- 6) обеспечивает разработку и вынесение на утверждение общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) внутренних регламентов общего объединения, положения об оплате труда работников, заключивших трудовые договоры с таким объединением;**
- 7) осуществляет представительство от имени такого объединения в органах государственной власти, органах местного самоуправления, а также в организациях;**
- 8) рассматривает заявления членов такого объединения.**

**Председатель правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в соответствии с уставом такого объединения исполняет другие необходимые для обеспечения нормальной деятельности такого объединения обязанности, за исключением обязанностей, закреп-**

пленных настоящим Федеральным законом и уставом такого объединения за другими органами управления таким объединением.

### *Комментарий к статье 23*

1. Председатель правления – единоличный исполнительный орган садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Общий срок деятельности председателя – два года. Немаловажна слаженная координация действий между председателем и правлением. Являясь самостоятельным органом, председатель представляет собой часть общей системы исполнительной власти в объединении и потому должен действовать в интересах всего объединения, реализовывать намеченные планы деятельности совместно с общим составом правления. Однако, если по определенным причинам, которые в Законе не называются, председатель правления не согласен с решением правления, то он вправе обжаловать данное решение общему собранию членов такого объединения (собранию уполномоченных). Представляется, что причины несогласия должны быть мотивированы нецелесообразностью принимаемых правлением решений либо их несоответствием целям, обозначенным в уставе объединения, нарушением прав и законных интересов отдельных членов объединения.

В своей деятельности председатель правления руководствуется непосредственно комментируемым Законом, уставом объединения.

2. Сфера полномочий председателя правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения не является строго ограниченной в Законе и может быть дополнена в уставе объединения. Комментируемая статья содержит лишь часть функций этого органа управления, а сам перечень является открытым. Председатель правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в соответствии с уставом такого объединения исполняет другие необходимые для обеспечения полноценной деятельности такого объединения обязанности, за исключением обязанностей, закрепленных комментируемым Законом и уставом такого объединения за другими органами управления таким объединением.

В комментируемой статье в основном обозначены представительские и организационно-технические полномочия председателя, хотя на практике он выполняет роль своего рода мирового арбитра при разрешении споров между садоводами, контролирует неплательщиков, проводит информационную работу с членами объединения. Роль председателя правления невозможно недооценить, поскольку нередко именно от коммуникативных навыков управленца и умения организовать работу зависит успешность и продуктивность деятельности всего объединения в целом. Поэтому Закон отдает ему полномочия по выдаче доверенностей (с правом передоверия), рассмотрению заявлений членов объединения, открытию банковских счетов, подписанию различных документов от имени объединения. При этом он несет ответственность за содержание подписанных документов и протоколов. Для совершения сделок председатель правления должен получить положительное решение правления либо общего собрания.

### **Статья 24. Ответственность председателя правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и членов его правления**

1. Председатель правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и члены его правления при осуществлении своих прав и исполнении установленных обязанностей должны действовать в интересах такого объединения, осуществлять свои права и исполнять установленные обязанности добросовестно и разумно.

2. Председатель правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и члены его правления несут ответственность перед таким объединением за убытки, причиненные такому объединению их действиями (бездействием). При этом не несут ответственности члены правления, голосовавшие против решения, которое повлекло за собой причинение такому объединению убытков, или не принимавшие участия в голосовании.

Председатель правления и его члены при выявлении финансовых злоупотреблений или нарушений, причинении убытков такому объединению могут быть привлечены к дисциплинарной, материальной, административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством.

Логическим продолжением предыдущей статьи следуют положения об ответственности председателя правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и членов его правления. В случае если председатель или члены правления при осуществлении своих прав и исполнении установленных обязанностей действуют не в интересах такого объединения, исполняют свои обязанности халатно и небрежно, нарушая при этом права других членов объединения, они могут быть привлечены к юридической ответственности. Добросовестность и разумность – вот главные критерии оценки их деятельности. В случае если их действиями (бездействием) были причинены убытки, председатель правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и члены его правления, голосовавшие за принятие решения, повлекшего причинение вреда, несут гражданско-правовую ответственность. От ответственности освобождаются члены правления, голосовавшие против решения, которое повлекло за собой причинение такому объединению убытков, или не принимавшие участия в голосовании.

Исходя из положений комментируемой статьи председатель правления в силу своего правового статуса и возложенных на него обязанностей ответственен за финансовые аспекты деятельности объединения. Поскольку акцент сделан именно на этом, у граждан может сложиться неверное восприятие сути вопроса. Председатель правления и его члены несут ответственность также за нарушения организационно-технического плана (неграмотное ведение делопроизводства, отсутствие необходимых документов финансового учета и учета основных средств и т.д.). Невыполнение требований отдельных членов объединения, например непредоставление протоколов общих собраний по их требованию, предусмотренных п. 3 ст. 27 комментируемого Закона, также является основанием для привлечения председателя к ответственности.

Вид ответственности, применяемый в каждом конкретном случае, определяется в зависимости от характера совершенного деяния и наступивших неблагоприятных последствий. Законом предусмотрена дисциплинарная, материальная, административная или уголовная ответственность, а кроме того, предусмотрено возмещение председателем или членами правления убытков, причиненных ими объединению своей неправомерной деятельностью.

Уголовная ответственность председателя (членов правления) наступает в случае совершения им преступления. Например, кража имущества объединения наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до одного года, либо арестом на срок от двух до четырех месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Это же деяние, т.е. хищение чужого имущества стоимостью не более 100 рублей путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при отсутствии признаков преступления влечет наложение административного штрафа в размере до трехкратной стоимости похищенного имущества, но не менее ста рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток. Оно отличается от преступления по степени общественной опасности и влечет наступление административной ответственности.

Административная ответственность предусмотрена КоАП РФ, а также административным законодательством субъектов РФ. Составы правонарушений весьма многообразны, и их можно представить в виде 3 групп: правонарушения в области охраны собственности; правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования.

Специфика административной и уголовной ответственности заключается в том, что они могут применяться наряду с возмещением убытков, причиненных объединению. Порядок возмещения убытков регулируется ГК РФ и является мерой гражданско-правовой ответственности. Согласно п. 2 ст. 15 ГК РФ под убытками понимаются расходы, которые

лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Заметим, что, требуя возмещения реального ущерба и упущенной выгоды, объединение обязано доказать размер ущерба, причинную связь между ущербом и действиями лица (председателя, членов правления), нарушившего право.

Материальная ответственность. Поскольку председатель избирается на должность, то предполагается, что он (а также члены правления) связан с объединением трудовыми отношениями. Поэтому на практике возможна следующая ситуация. Председатель (члены правления) при заключении трудового договора с объединением становится материально ответственным лицом и отвечает за определенное имущество объединения. В случае утери, порчи, повреждения этого имущества председатель обязан возместить работодателю (объединению) причиненный ему прямой действительный ущерб. При этом под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества (в том числе имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества), а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества либо на возмещение ущерба, причиненного работником третьим лицам. Согласно ст. 238 Трудового кодекса РФ неполученные доходы (упущенная выгода) взысканию с него как с работника не подлежат.

В качестве мер дисциплинарного взыскания к указанным лицам может быть применен выговор, замечание, вынесение на общее собрание вопроса о переизбрании председателя либо исключении членов правления из состава правления.

## **Статья 25. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

1. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, в том числе за деятельностью его председателя, членов правления и правления, осуществляет ревизионная комиссия (ревизор), избранная из числа членов такого объединения общим собранием его членов в составе одного или не менее чем трех человек на срок два года. В состав ревизионной комиссии (ревизором) не могут быть избраны председатель и члены правления, а также их супруги, родители, дети, внуки, братья и сестры (их супруги).

Порядок работы ревизионной комиссии (ревизора) и ее полномочия регулируются положением о ревизионной комиссии (ревизоре), утвержденным общим собранием членов такого объединения (собранием уполномоченных).

Ревизионная комиссия (ревизор) подотчетна общему собранию членов такого объединения. Перевыборы ревизионной комиссии (ревизора) могут быть проведены досрочно по требованию не менее чем одной четверти общего числа членов такого объединения.

2. Члены ревизионной комиссии (ревизор) садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения несут ответственность за ненадлежащее выполнение обязанностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом и уставом такого объединения.

3. Ревизионная комиссия (ревизор) садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения обязана:

1) проверять выполнение правлением такого объединения и председателем правления решений общих собраний членов такого объединения (собраний уполномоченных), законность гражданско-правовых сделок, совершенных органами управления таким объединением, нормативных правовых актов, регулирующих деятельность такого объединения, состояние его имущества;

2) осуществлять ревизии финансово-хозяйственной деятельности такого объединения не реже чем один раз в год, а также по инициативе членов ревизионной комиссии (ревизора), решению общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) либо по требованию одной пятой общего числа членов такого объединения или одной трети общего числа членов его правления;

3) отчитываться о результатах ревизии перед общим собранием членов такого объединения (собранием уполномоченных) с представлением рекомендаций об устранении выявленных нарушений;

4) докладывать общему собранию членов такого объединения (собранию уполномоченных) обо всех выявленных нарушениях в деятельности органов управления таким объединением;

5) осуществлять контроль за своевременным рассмотрением правлением такого объединения и председателем данного правления заявлений членов такого объединения.

**4. По результатам ревизии при создании угрозы интересам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и его членам либо при выявлении злоупотреблений членом правления такого объединения и председателя правления ревизионная комиссия (ревизор) в пределах своих полномочий вправе созывать внеочередное общее собрание членов такого объединения.**

#### *Комментарий к статье 25*

1. Различают следующие методы контроля, применяемые в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении:

– 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.

В комментируемом Законе рассматривается только метод ревизии, однако это не означает, что остальные методы неприменимы на практике.

2. С целью контроля за финансово-хозяйственной деятельностью садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, в том числе за деятельностью его председателя и членов правления, создается ревизионная комиссия (не менее трех человек) либо назначается единоличный ревизор. Комиссия избирается из числа членов такого объединения общим собранием его членов на срок два года. Основное предназначение такой комиссии – проверка целесообразности совершаемых операций, в связи с чем в Законе установлен определенный запрет на избрание в состав ревизионной комиссии (ревизором) отдельных лиц. Так, в состав ревизионной комиссии не могут быть избраны председатель и члены правления, а также их супруги, родители, дети, внуки, братья и сестры (их супруги). Такое ограничение вполне закономерно, поскольку оно гарантирует независимость проверяющего эксперта.

Перед созданием (избранием) ревизионной комиссии (ревизора) общее собрание членов такого объединения (собрание уполномоченных) разрабатывает и утверждает порядок и полномочия ревизионной комиссии в виде положения о ревизионной комиссии (ревизоре). Эта функция является обязанностью именно общего собрания, поскольку оно является высшим органом и ему непосредственно подотчетна ревизионная комиссия.

В комментируемой статье предусмотрен случай перевыборов ревизионной комиссии (ревизора). Они могут быть проведены досрочно по требованию не менее чем 1/4 общего числа членов такого объединения. Таким образом, анализируя те же нормы о перевыборах в правление, которые возможны по требованию не менее чем 1/3 общего числа членов объединения, можно сделать вывод о том, что замена состава ревизионной комиссии достигается быстрее.

Некоммерческие организации, в том числе и садоводческие, дачные, огороднические объединения, могут подвергаться и иному методу контроля – обязательному аудиту по инициативе вышестоящих органов (в том числе и государственных) и инициативному аудиту – по решению общего собрания. Проведение аудиторских проверок регулируется, в частности, Федеральным законом от 7 августа 2001 г. №119-ФЗ "Об аудиторской деятельности". Заказчиком аудиторской проверки наиболее часто являются государственные органы. Значимость аудиторской проверки возрастает, если садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение осуществляет предпринимательскую деятель-

ность либо получает государственные субвенции на проведение мероприятий или реализацию государственных целевых программ.

Аудитор или аудиторская организация в ходе проверки обязаны достичь понимания системы бухгалтерского учета путем внимательного всестороннего изучения его организации и документооборота клиента, описать эту систему и проанализировать сильные и слабые стороны. При изучении системы бухгалтерского учета устанавливают ее соответствие действующим нормативным актам и адекватность масштабам деятельности некоммерческой организации.

Принципиально важными аспектами при проведении проверки садоводческого товарищества являются:

- учредительные документы. Устав товарищества должен содержать сведения о размере паевых взносов членов товарищества, о порядке распределения прибыли и убытков и т.д. Сведения, содержащиеся в учредительных документах, обязаны строго соблюдаться и не противоречить фактическим;

- сметы доходов и расходов дачного, садового, огородного некоммерческого объединения. Полнота и правильность отражения денежных средств, полученных от всей деятельности некоммерческой организации, в том числе предпринимательской, финансирования из бюджета, грантов и других перечислений различных организаций; соблюдение и исполнение смет;

- финансовая (бухгалтерская) отчетность – порядок формирования отчетности и проверка правильности составления баланса, а также формы №6 "Отчет о целевом использовании полученных средств" (в случае ее представления в налоговые органы);

- соблюдение производственно-хозяйственных договоров и выполнение по ним своих обязательств. Своевременность и обязательность выполнения всех условий, предусмотренных договорами. Своевременность погашения задолженности перед партнерами и разного рода организациями. Выполнение обязательств перед государством;

- проверка имущества, сопоставление учетной документации: актов списания, порчи, предшествующих актов ревизии и прочих учетных документов;

- проведение налогового аудита. Проводится в целях выражения мнения о степени достоверности и соответствия во всех существенных аспектах нормам, установленным законодательством, порядка формирования, отражения в учете и уплаты налогов и иных платежей в бюджеты различных уровней.

Проверяется полнота и своевременность расчетов с бюджетом по различным видам платежей. Особой проверке подвергается правильность ведения раздельного учета по уставной и коммерческой деятельности.

Следует отметить, что при проведении аудита садоводческого, огороднического и дачного объединения могут быть выявлены различные ошибки. Вот наиболее типичные:

- ошибки по оформлению и ведению учредительных документов. Здесь, как правило, встречается неотражение в уставе всех видов деятельности, которые ведет некоммерческая организация, в частности вопросы ведения садоводческим, огородническим или дачным хозяйством видов предпринимательской деятельности и иной приносящей доход либо ведения деятельности, не допустимой законодательством Российской Федерации. Иногда в уставе не оговаривается порядок уплаты членских взносов, отсутствуют должностные инструкции работников организации;

- ошибки при ведении финансовой, учетной деятельности. Часто представлены неправильно оформленные первичные документы (не заполнены все реквизиты, предусмотренные стандартами). Требования к документальному оформлению хозяйственных операций изложены в Федеральном законе "О бухгалтерском учете";

- при проведении инвентаризаций – несоблюдение сроков проведения инвентаризации и ошибки в процедуре ее проведения. Правила проведения инвентаризаций регулируются Приказом Минфина России от 13 июня 1995 г. №49 "Об утверждении Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств";

- ошибки при составлении корреспонденции счетов. Ошибки в хронологии: хозяйственные операции отражены без соблюдения последовательности их совершения.

В организациях садоводческого, огороднического или дачного хозяйств помимо от-



сутствия ведения учета предпринимательской деятельности часто не производится разделение учета по основной (уставной) деятельности и по предпринимательской деятельности. Последнее является обязательным для всех некоммерческих организаций и должно быть соответственно оформлено в бухгалтерском учете. Наиболее часто встречающееся нарушение при ведении садоводческими, огородническими или дачными некоммерческими объединениями деятельности, имеющей налогооблагаемую базу, – это уклонение от уплаты налогов, в том числе неуплата налогов при наличии объектов налогообложения (налог на прибыль при ведении предпринимательской деятельности; налог на добавленную стоимость; налог на имущество; налог на доходы физических лиц с сумм, превышающих установленный лимит, и другие обязательные платежи и отчисления).

Ошибки при составлении и представлении отчетной документации встречаются:

- при составлении и ведении баланса. Не проведен анализ финансового состояния и платежеспособности организации, анализ степени изношенности основных средств;

- при составлении бухгалтерской отчетности. Информация, содержащаяся в пояснительных записках, незначительна (в тех случаях, когда пояснительная записка необходима). Нарушены сроки представления бухгалтерской отчетности. Используемая в расчете информация противоречит данным бухгалтерского учета;

- наиболее грубым нарушением финансового (налогового) законодательства является представление отчетности по упрощенной форме бухгалтерской отчетности в тех случаях, когда некоммерческая организация извлекает доход от предпринимательской деятельности.

3. В случае если члены ревизионной комиссии (ревизор) садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения пользуются своим положением, халатно относятся к своему посту либо не исполняют своих должностных обязанностей вообще, они могут быть переизбраны по требованию членов объединения, то есть сняты с должности либо вообще исключены из числа членов объединения. В случае если их действия повлекли причинение убытков объединению или они скрыли факты подлога, отсутствия юридически значимых документов, отчуждения общего имущества объединения, они могут понести более строгое наказание, нежели возмещение убытков.

4. Ревизионная комиссия в своей деятельности руководствуется комментируемым Законом, уставом объединения и положением о порядке ее деятельности, разработанным и утвержденным общим собранием. В уставе объединения обязательно фиксируется круг ее полномочий. Закон указывает лишь обязанности ревизионной комиссии, которые даже при отсутствии указания на них в уставе должны исполняться, права же могут быть раскрыты и дополнены в положении о ревизионной комиссии либо уставе.

Поскольку ревизионная комиссия – основной, но не единственный контрольный орган (у общего собрания тоже имеется ряд контрольных функций), следует перечислить ее исключительные функции.

Первая из них – проверка выполнения правлением такого объединения и председателем правления решений общих собраний членов такого объединения (собраний уполномоченных). Поскольку правление и его председатель – это органы исполнительные, то их деятельность направлена на исполнение решений, принятых общим собранием, планирование и реализацию мероприятий, реализующих эти решения. При проверке учитывается и своевременность, полнота и целесообразность действий членов правления и его председателя.

Вторая функция – проверка законности гражданско-правовых сделок, совершенных органами управления объединения. Это означает, что все проводимые правлением сделки должны быть совершены с уполномоченными сторонами с соблюдением законной процедуры совершения сделок, в соответствующей форме, установленной ГК РФ.

Третья функция – проверка нормативных правовых актов, регулирующих деятельность такого объединения, и проверка состояния его имущества. Эти обязанности ревизионной комиссии предполагают постоянный контроль хранения и подготовки требуемой документации, выполнения правлением своих функций по разработке нормативных актов и своевременного их утверждения на заседаниях. Наряду с этим производится контроль за своевременным рассмотрением правлением такого объединения и председателем данного

правления заявлений членов такого объединения. Поскольку правление – это исполнительный постоянно действующий орган, то члены правления обращаются непосредственно туда со своими заявлениями, жалобами, предложениями, требованиями и т.д. Правление обязано своевременно рассматривать эти заявления граждан, при условии что они относятся к его компетенции.

Четвертая функция – организация, проведение и отчет о ревизии финансово-хозяйственной деятельности такого объединения. Она проводится в порядке, установленном положением о ревизионной комиссии не реже чем один раз в год. Внеочередная ревизия может быть проведена, во-первых, по инициативе членов ревизионной комиссии (ревизора), во-вторых, по решению общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных), в-третьих, по требованию одной пятой общего числа членов такого объединения или одной трети общего числа членов его правления. После проведения ревизии комиссия обязательно отчитывается о ее результатах перед общим собранием членов такого объединения (собранием уполномоченных) с представлением рекомендаций об устранении выявленных нарушений. Данные отчеты хранятся в документах общей отчетности, с копиями на руках ревизоров. В случае если ревизией были выявлены нарушения, которые создают угрозу интересам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и его членам либо при выявлении злоупотреблений членов правления такого объединения и председателя правления, комиссия вправе созывать внеочередное общее собрание членов некоммерческого объединения и доложить обо всех выявленных нарушениях в деятельности органов управления таким объединением.

## **Статья 26. Общественный контроль за соблюдением законодательства**

**1.** В целях предупреждения и ликвидации загрязнения поверхностных и подземных вод, почвы и атмосферного воздуха бытовыми отходами и сточными водами, соблюдения санитарных и иных правил содержания земельных участков, относящихся к имуществу общего пользования, садовых, огородных и дачных земельных участков и прилегающих к ним территорий, обеспечения выполнения правил пожарной безопасности при эксплуатации печей, электросетей, электроустановок, средств пожаротушения, а также в целях охраны памятников и объектов природы, истории и культуры на общем собрании членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрании уполномоченных) может избираться комиссия такого объединения по контролю за соблюдением законодательства, которая работает под руководством правления такого объединения.

(в ред. Федерального закона от 30.06.2006 №93-ФЗ)

**2.** Комиссия садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения по контролю за соблюдением законодательства оказывает консультативную помощь членам такого объединения, обеспечивает выполнение садоводами, огородниками и дачниками земельного, природоохранного, лесного, водного законодательства, законодательства о градостроительстве, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о пожарной безопасности, составляет акты о нарушениях законодательства и передает такие акты для принятия мер на рассмотрение правления такого объединения, которое вправе представлять их в государственные органы, осуществляющие контроль за соблюдением законодательства.

Государственные органы, осуществляющие контроль за соблюдением законодательства, оказывают консультативную и практическую помощь членам данной комиссии и в обязательном порядке рассматривают представленные акты о нарушениях законодательства.

**3.** Члены комиссии садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения по контролю за соблюдением законодательства в установленном порядке могут быть назначены общественными инспекторами государственных органов, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства, и наделены соответствующими полномочиями.

**4.** В садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении, число членов которого менее чем тридцать, комиссия по контролю за соблюдением законодательства может не избираться, ее функции в данном случае возлагаются на одного или нескольких членов правления такого объединения.

### *Комментарий к статье 26*

Законодательство последних лет значительно увеличило возможности общественности по контролю за деятельностью органов публичной власти, а также различных хозяйствующих субъектов. В комментируемой статье как раз и упоминается частный случай такого общественного контроля, который носит комплексный характер и обобщает ряд ви-

дов общественного контроля, включая общественный экологический и общественный земельный контроль.

Общественный контроль за соблюдением экологического законодательства (общественный экологический контроль), осуществляемый создаваемой в дачном, садовом или огородном некоммерческом объединении комиссией, производится в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения экологических правонарушений.

Общественный экологический контроль осуществляется в форме предупредительного и текущего контроля. Предупредительный контроль может проявляться в участии граждан и их объединений (включая дачные, садовые и огородные) в проведении общественных обсуждений при осуществлении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), референдумах по экологическим вопросам, участии в проведении общественной экологической экспертизы и т.д. Текущий контроль граждане и их объединения осуществляют предъявляя требования органам государственной власти и местного самоуправления, хозяйствующим субъектам о предоставлении информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, сообщая компетентным органам об известных им экологических правонарушениях, обращаясь в суд с исками об отмене решений о строительстве, реконструкции или эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, негативно воздействующей на окружающую среду и т.д.

Проведение общественного экологического контроля (в том числе в форме предупредительного контроля – общественной экологической экспертизы) является одним из вариантов контроля гражданского общества за деятельностью органов публичной власти и коммерческих структур. Аналогичные по своей сущности инструменты гражданского общества мы обнаружим, например, при рассмотрении деятельности общественных палат (федеральной, региональных, муниципальных), осуществляющих экспертизы законопроектов и осуществляющих поиск компромисса в не всегда простом диалоге государства и формирующегося в России гражданского общества.

Возможности представителей общественности стать общественными инспекторами при государственных органах в настоящий момент формально предусмотрены лишь для общественных земельных инспекторов. Непосредственно их права и обязанности указаны в Приказе Роскомзема от 20 января 1995 г. №4 "Об утверждении Памятки по осуществлению внештатными общественными инспекторами контроля за использованием и охраной земель".

Общественный земельный контроль – это деятельность граждан и их объединений по осуществлению проверки соблюдения установленного порядка подготовки и принятия исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также соблюдения требований использования и охраны земель. Результаты общественного земельного контроля могут быть отражены в форме обращений, жалоб или иных предусмотренных законодательством форм и представлены в соответствующие органы публичной власти. Они подлежат обязательному рассмотрению. Так, граждане вправе направить обращение в орган местного самоуправления с предложениями по совершенствованию его работы по учету мнения населения при предоставлении земель для строительства либо о своевременном информировании граждан о намечающемся строительстве. Должностные лица органа местного самоуправления обязаны в течение месяца дать письменный ответ гражданам по существу обращения (ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации").

Общественный контроль за состоянием объектов культурного наследия Федеральный закон от 25 июня 2002 г. №73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" не предусматривает. Тем не менее согласно ст. 8 данного Закона общественные и религиозные объединения вправе оказывать содействие федеральному органу исполнительной власти, специально уполномоченному в области государственной охраны объектов культурного наследия, в сохранении,

использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия в соответствии с законодательством. Мы полагаем, что "общественные объединения" тут следует понимать в широком смысле и создаваемая садоводами и дачниками комиссия также имеет такую возможность.

В целом же наиболее перспективная сфера, которую может занять общественный контроль, это создание дополнительных информационных возможностей для работы органов государственной и муниципальной власти. Дублирование их функций представляется мало перспективной задачей. В то же время при налаженном взаимодействии с государственными и муниципальными контрольными органами комиссии дачных, садовых и огородных некоммерческих объединений могли бы оперативно предупреждать компетентные органы о существующей экологической обстановке в границах объединения и на прилегающей территории, обращаться с заявлениями об обнаружении объектов культурного наследия (например, археологических объектов) и т.д.

Пока же предусмотренные комментируемой статьей комиссии по контролю за соблюдением законодательства являются редкостью на практике, хотя необходимость их создания в целях самоконтроля очевидна, поскольку именно дачные, садовые и огородные некоммерческие объединения нередко становятся источниками чрезмерного скопления бытовых отходов и образования сточных вод. Комментируемая статья устанавливает, что деятельность данной комиссии осуществляется в строго определенных целях и в рамках правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Члены данной комиссии избираются на общем собрании из членов правления.

#### **Статья 27. Ведение делопроизводства в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении**

**1. Протоколы общих собраний членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собраний уполномоченных) подписывают председатель и секретарь такого собрания; данные протоколы заверяются печатью такого объединения и хранятся в его делах постоянно.**

**2. Протоколы заседаний правления и ревизионной комиссии (ревизора) садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, комиссии такого объединения по контролю за соблюдением законодательства подписывает председатель правления или заместитель председателя правления либо соответственно председатель ревизионной комиссии (ревизор) и председатель комиссии такого объединения по контролю за соблюдением законодательства; данные протоколы заверяются печатью такого объединения и хранятся в его делах постоянно.**

**3. Копии 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, заверенные выписки из данных протоколов представляются для ознакомления членам такого объединения по их требованию, а также органу местного самоуправления, на территории которого находится такое объединение, органам государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, судебным и правоохранительным органам, организациям в соответствии с их запросами в письменной форме.**

#### *Комментарий к статье 27*

1. Согласно государственному стандарту Российской Федерации ГОСТ Р 51141-98 "Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения" (утв. Постановлением Госстандарта России от 27 февраля 1998 г. №28) делопроизводство – это деятельность, обеспечивающая документирование и организацию работы с официальными документами. В дачном, садовом или огородном объединении должен обязательно организовываться архивный фонд, где рационально размещаются и сохраняются юридически значимые документы, касающиеся его деятельности. Особому учету подлежат протоколы общих собраний членов объединения (собраний уполномоченных).

В Законе недостаточно четко прописаны требования к содержанию протоколов, их структуре, а основное внимание уделено форме и правилам их оформления. Так, в п. 2 комментируемой статьи указывается, что протоколы заседаний правления и ревизионной комиссии (ревизора) садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объ-

единения, комиссии такого объединения по контролю за соблюдением законодательства подписывает председатель правления или заместитель председателя правления, либо соответственно председатель ревизионной комиссии (ревизор) и председатель комиссии такого объединения по контролю за соблюдением законодательства; данные протоколы заверяются печатью такого объединения и хранятся в его делах постоянно.

Однако некоторые рекомендации по оформлению протоколов выработаны на практике. При оформлении протокола общего собрания следует указывать следующую информацию:

- сведения о членах садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, принимавших участие в общем собрании;
- полное фирменное наименование и место нахождения объединения;
- вид общего собрания (годовое или внеочередное);
- форма проведения собрания;
- дата и место проведения собрания;
- повестка дня общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения;
- время открытия и закрытия общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения;
- число голосов, которыми обладали лица, включение в список лиц, имеющих право на участие в собрании, по каждому вопросу повестки дня;
- число голосов, которыми обладали лица, принявшие участие в общем собрании, по каждому вопросу повестки дня собрания с указанием, имелся ли кворум по каждому вопросу;
- формулировки решений, принятых собранием по каждому вопросу;
- имена выступающих и основные положения выступлений;
- имена председателя и секретаря собрания;
- дата составления протокола общего собрания.

К протоколу обычно прилагаются документы, утвержденные общим собранием членов объединения. Копия протокола общего собрания должна быть выдана для ознакомления членам такого объединения по их требованию за плату, которая не может превышать стоимости расходов на изготовление копии, а также органу местного самоуправления, на территории которого находится такое объединение, органам государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, судебным и правоохранительным органам, организациям в соответствии с их запросами в письменной форме.

В противном случае бездействие либо воспрепятствование выдаче копий протоколов может быть обжаловано в суд.

## **Глава VI. ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ В СОБСТВЕННОСТЬ И ОБОРОТА САДОВЫХ, ОГОРОДНЫХ И ДАЧНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ**

**Статья 28. Особенности предоставления в собственность земельных участков садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям**

(в ред. Федерального закона от 30.06.2006 №93-ФЗ)

1. Предоставление в собственность земельных участков садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, получившим такие земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется без проведения торгов за плату или бесплатно в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

2. Земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования, подлежат передаче в собственность садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения бесплатно.

3. Граждане, обладающие садовыми, огородными или дачными земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, вправе зарегистрировать права собственности на такие земельные участки в соответствии со статьей 25.2 Федерального закона от 21 июля 1997 года №122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое

имущество и сделок с ним". Принятие решений о предоставлении указанным гражданам в собственность таких земельных участков в этом случае не требуется.

(в ред. Федерального закона от 23.11.2007 №268-ФЗ)

4. В случае, если земельный участок, составляющий территорию садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, предоставлен данному некоммерческому объединению либо иной организации, при которой до вступления в силу настоящего Федерального закона было создано (организовано) данное некоммерческое объединение, гражданин, являющийся членом данного некоммерческого объединения, имеет право бесплатно приобрести в собственность земельный участок, предоставленный ему в соответствии с проектом организации и застройки территории данного некоммерческого объединения либо другим устанавливающим распределение земельных участков в данном некоммерческом объединении документом. Предоставление в указанном случае такого земельного участка в собственность этого гражданина осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, обладающими правом предоставления такого земельного участка, на

основании заявления этого гражданина или его представителя. К данному заявлению прилагаются следующие документы:

описание местоположения такого земельного участка, подготовленное этим гражданином;

(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 №66-ФЗ)

заключение правления данного некоммерческого объединения, в котором указывается гражданин, за которым закреплен такой земельный участок, и подтверждается соответствие указанного описания местоположения такого земельного участка местоположению земельного участка, фактически используемого гражданином.

(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 №66-ФЗ)

В случае, если ранее ни один из членов данного некоммерческого объединения не обращался с заявлением о предоставлении земельного участка в собственность, указанный орган самостоятельно запрашивает:

(в ред. Федерального закона от 01.07.2011 №169-ФЗ)

сведения о правоустанавливающих документах на земельный участок, составляющий территорию данного некоммерческого объединения, 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 прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в иных случаях указанные сведения запрашиваются у заявителя);

(в ред. Федерального закона от 01.07.2011 №169-ФЗ)

сведения о данном некоммерческом объединении, содержащиеся в едином государственном реестре юридических лиц, в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств.

(в ред. Федерального закона от 01.07.2011 №169-ФЗ)

5. Предоставление в собственность земельного участка, относящегося к имуществу общего пользования, осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, обладающими правом предоставления такого земельного участка, на основании заявления, поданного лицом, имеющим право без доверенности действовать от имени садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения или уполномоченным общим собранием членов данного некоммерческого объединения (собранием уполномоченных) на подачу указанного заявления, в соответствии с решением общего собрания членов данного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) о приобретении такого земельного участка в собственность данного некоммерческого объединения. К указанному заявлению прилагаются следующие документы:

описание местоположения такого земельного участка, подготовленное садоводским, огородническим или дачным некоммерческим объединением;

(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 №66-ФЗ)

абзац утратил силу с 1 июля 2011 года. - Федеральный закон от 01.07.2011 №169-ФЗ;

выписка из решения общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных) о приобретении земельного участка, относящегося к имуществу общего пользования, в собственность данного некоммерческого объединения;

учредительные документы садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии), подтверждающие право заявителя без доверенности действовать от имени данного некоммерческого объединения, или выписка из решения общего собрания членов данного некоммерческого объединения (собрания уполномоченных), в соответствии с которым заявитель был уполномочен на подачу указанного заявления.

Сведения о правоустанавливающих документах на земельный участок, составляющий территорию данного некоммерческого объединения, запрашиваются органом исполнительной власти и органом местного самоуправления, обладающими полномочиями на предоставление указанного земельного участка, 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 прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в иных случаях указанные сведения запрашиваются у заявителя).

(абзац введен Федеральным законом от 01.07.2011 №169-ФЗ)

6. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, обладающие правом предоставления соответствующего земельного участка, в двухнедельный срок с даты получения заявления и необходимых документов в соответствии с пунктом 4 или 5 настоящей статьи обязан принять решение о предоставлении в собственность такого земельного участка либо об отказе в его предоставлении.

Основанием для отказа в предоставлении в собственность земельного участка является установленный федеральным законом запрет на предоставление земельного участка в частную собственность.

### *Комментарий к статье 28*

1. Земельное законодательство различает две процедуры приобретения гражданами в собственность земельных участков. Во-первых, гражданам может быть предоставлен земельный участок для садоводства, огородничества и дачного хозяйства впервые (см. подробнее ст. 14 комментируемого Закона).

Во-вторых, если гражданин уже имеет дачный, садовый, огородный земельный участок на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения (или, что еще чаще – не имеет вообще никаких документов на земельный участок), то он имеет право переоформить (приватизировать) права на свой земельный участок, став его собственником. Именно эта процедура и прописана в комментируемой статье. Упоминание же о платности и бесплатности такой приватизации на практике трактуется органами государственной власти и местного самоуправления следующим образом. Если гражданину лично земельный участок был предоставлен до вступления в силу ЗК РФ в октябре 2001 г. (например, гражданин вступил в уже давно существующий садоводческий кооператив в 2000 г. или продолжает оставаться членом кооператива с момента его создания в 60-е годы XX века), то такой гражданин имеет право на бесплатную приватизацию своего земельного участка. Если гражданин вступил в садоводческое (дачное, огородное) некоммерческое объединение после 30 октября 2001 г. либо если он является членом нескольких садовых (дачных, огородных) объединений и пользуется несколькими участками, то он не имеет право на бесплатную приватизацию своего земельного участка (или второго и последующих) и должен его выкупать.

Неправомерность такого подхода пока еще не получила должного подтверждения в правоприменительной практике и, по всей вероятности, еще долго будет сохраняться. Куда более однозначную оценку в судебной практике получила не менее массовая процедура нарушения земельных прав граждан, связанная с определением размера бесплатно приватизируемого земельного участка. Дело тут заключается в том, что органы публичной власти обычно склонны считать, что размер приватизируемого участка ограничен установленными предельными (максимальными) размерами, указанными в ст. 33 ЗК РФ.

Между тем в соответствии со ст. 33 ЗК РФ установление предельных размеров земельных участков производится при их предоставлении впервые. Следовательно, при перерегистрации земельных участков граждан, находящихся в их пожизненном наследуемом владении (постоянном бессрочном пользовании), право собственности должно приобретаться на весь участок независимо от его размера. Данная норма и такое ее толкование вытекает из правовой позиции Конституционного Суда РФ по следующему делу.

Гражданка Т.В. Близинская, проживая в поселке Косино города Москвы в жилом доме, расположенном на принадлежащем ей на праве землепользования участке площадью 0,2291 га, обратилась в префектуру с заявлением о переоформлении прав на землю. В результате проведения данной процедуры решением префектуры Восточного административного округа города Москвы от 6 июня 1996 года за Т.В. Близинской было закреплено право пожизненного наследуемого владения на 0,06 гектара, в отношении остальной части участка ей было предложено оформить договор аренды сроком на 49 лет. Преображенский межмуниципальный суд города Москвы, куда Т.В. Близинская обратилась с иском о признании права пожизненного наследуемого владения на земельный участок в полном

размере, решением от 9 сентября 1997 года в удовлетворении ее требований отказал, сославшись в том числе на Закон города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве".

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации Т.В. Близинская оспаривала конституционность ч. 2 ст. 16 Закона города Москвы от 16 июля 1999 г. "Об основах платного землепользования в городе Москве" (в ред. от 29 сентября 1999 г.). На основании содержащейся в ней нормы, как утверждалось в жалобе, была "реквизирована" часть принадлежащего заявителю земельного участка, что противоречит требованиям статьи 36 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой условия и порядок пользования землей определяются федеральным законом, и статьи 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, исключающей умаление прав и свобод человека и гражданина и допускающей их ограничение только в конституционно одобряемых целях на основании федерального закона.

Как отметил Конституционный Суд РФ, ч. 2 ст. 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" не отвечает обращенному к законодателю конституционному требованию определенности правовой нормы: она допускает распространение понятия "предоставление земельного участка" как на случаи первичного получения земли, так и на случаи перерегистрации права владения и пользования земельными участками для граждан, проживающих в принадлежащих им на праве собственности домах, которые расположены на этих земельных участках. Отсутствие разграничения институтов предоставления земли и изменения титула прав на земельные участки для уже реально владеющих ими граждан на практике приводит к тому, что вопрос о размерах землевладения решается произвольно. Неопределенность нормы позволяет органам исполнительной власти квалифицировать переоформление прав на земельный участок как первичное его предоставление и в результате по собственному усмотрению определять, в каком размере он подлежит передаче в пожизненное наследуемое владение (в деле заявителя это привело к значительному его уменьшению), что создает возможность для злоупотреблений, порождает противоречивую правоприменительную практику и не отвечает принципу равенства граждан перед законом и судом.

В результате рассмотрения данной жалобы Конституционный Суд Российской Федерации признал положение части второй статьи 16 Закона города Москвы "Об основах платного землепользования в городе Москве" не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (части 2 и 3) и 55 (части 1, 2 и 3), чем создал уникальный прецедент.

Конечно, судебный прецедент формально не является в России источником права, но тем не менее акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, равно как и решения судов и иных органов, основанные на таких актах. Поэтому данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации способна оказать огромное воздействие на нормотворчество субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также на правильное применение норм материального права судами общей юрисдикции при рассмотрении соответствующих категорий дел.

2. Как следует из п. 1 комментируемой статьи, земельные участки предоставляются гражданам на праве собственности из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В данном случае необходимо учитывать положения п. 10 ст. 3 Вводного закона, в соответствии с которыми распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов. Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов РФ не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Мо-



скве и Санкт-Петербурге осуществляется органами исполнительной власти указанных субъектов, если их законами не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

Таким образом, конкретные субъекты в лице органов власти, осуществляющие полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, могут быть определены законами субъектов Российской Федерации. Так, например, в Тверской области действует Закон Тверской области от 22 июня 2006 г. "О распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена", п. 1 ст. 1 которого устанавливает, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в административном центре Тверской области – городском округе город Тверь осуществляется администрацией Тверской области либо уполномоченным ею областным исполнительным органом государственной власти Тверской области. Подобная передача полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена органами субъектов Российской Федерации на основании принятых в субъектах РФ законов, имела место в Костромской, Орловской областях и ряде других.

3. Земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования, подлежат передаче в собственность садоводческого, огороднического, дачного объединения бесплатно. Граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке на территории соответствующего некоммерческого объединения, вправе пользоваться объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования за плату на условиях соответствующих договоров. На практике имеют место случаи отказа передачи в собственность садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения земельных участков общего пользования.

В качестве примера можно привести Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 октября 2006 г. №А56-57753/2005. Садоводческое некоммерческое товарищество (далее – СНТ) обратилось в Арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа комитета по управлению городским имуществом (далее – КУГИ) г. Санкт-Петербурга передать в собственность СНТ земельный участок площадью 11451 кв. м. Как следует из материалов дела, решением исполнительного комитета Выборгского районного Совета народных депутатов от 17 июля 1969 г. земельный участок площадью 8,3 га предоставлен для ведения коллективного садоводства. Данный участок был выделен из земель, ранее находившихся у Хлебной базы на праве бессрочного пользования. На основании Генерального плана развития Ленинграда и Ленинградской области на период до 2005 г. Комитет по архитектуре и градостроительству дал заключение, которым признал возможным оформить в собственность СНТ земельный участок площадью 80909 кв. м. Его распоряжением были утверждены границы земельного участка, установлены ограничения в использовании земельных участков. На основании распоряжения Комитета по архитектуре и градостроительству, решения общего собрания членов СНТ об оформлении в собственность земель общего пользования садоводства и в соответствии с проведенными работами по межеванию были утверждены границы земельного участка площадью 11451 кв. м (земли общего пользования; зона градостроительных ограничений – 2237 кв. м). Пункт 3 данного распоряжения предусматривал, что этот земельный участок может быть оформлен в собственность СНТ как юридического лица либо в совместную собственность членов объединения. После этого СНТ обратилось в КУГИ с заявлением о предоставлении в собственность садоводства данного участка. Рассмотрев заявление, КУГИ сообщил о невозможности приватизации данного участка.

Суд признал отказ неправомерным, указав в своем решении следующее. Как видно из кадастрового плана, данный участок сформирован из дорожек между земельными участками членов СНТ на территории садоводства и является имуществом общего пользования. Большая часть соседних земельных участков под садоводческими домами передана в собственность садоводов. В силу п. 2 ст. 3 Вводного закона лица, которым предоставлены земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования до вступления в силу ЗК РФ, вправе по своему выбору приобрести в аренду или собственность такие участки в соот-

ветствии с порядком, предусмотренном правилами ст. 36 ЗК РФ, независимо от того, для какой цели они были предоставлены. В соответствии со ст. 28 комментируемого Закона в редакции, действовавшей на момент принятия обжалуемого решения, садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям, получившим земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды и срочного пользования, не может быть отказано в приватизации таких участков, за исключением установленных федеральными законами случаев запрета на передачу земельных участков в частную собственность. Действующая по настоящее время редакция данной статьи предусматривает передачу земельных участков, относящихся к имуществу общего пользования, в собственность садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения бесплатно.

Таким образом, законодательством предусмотрена возможность передачи в собственность СНТ земельных участков, ранее предоставленных им в постоянное пользование. Суд также правомерно указал, что п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества", устанавливающий запрет приватизации земельных участков в составе земель, предусмотренных генеральными планами развития соответствующих территорий для использования в государственных и общественных интересах, в том числе земель общего пользования, к рассматриваемому спору не относится, поскольку распространяется только на случаи отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости (п. 2 ст. 3 данного Закона). Суд также пришел к выводу о невозможности применить к спорным положениям п. 12 ст. 85 ЗК РФ, поскольку в указанной норме установлен запрет на приватизацию земель общего пользования – занятыми площадями, улицами, дорогами и т.д., к которым земли общего пользования в пределах садоводческого и других некоммерческих объединений не относятся. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области по итогам рассмотрения кассационной жалобы оставлено без изменения.

4. Пункт третий комментируемой статьи в ноябре 2007 г. был приведен в соответствии с п. 9.1 ст. 3 Вводного закона.

Дело в том, что ранее в п. 5 ст. 20 и п. 3 ст. 21 ЗК РФ содержалось правило, закрепляющее право граждан бесплатно переоформлять в собственность земельные участки, ранее предоставленные им на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования. Затем данные нормы утратили силу, а само право на бесплатную приватизацию было конкретизировано: если земельный участок предоставлен гражданину до введения в действие ЗК РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или жилищного строительства, то гражданин вправе зарегистрировать право собственности на такой участок, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность (п. 9.1 ст. 3 Вводного закона). Порядок регистрации включает обращение с заявлением в органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Принятие решений органов местного самоуправления о предоставлении участков в собственность сейчас не требуется.

Особенности государственной регистрации права собственности на земельные участки, предоставленные для ведения дачного хозяйства, садоводства, огородничества, заключаются в следующем.

Основанием для государственной регистрации права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный до введения в действие ЗК РФ для ведения дачного хозяйства, огородничества или садоводства на праве собственности, пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, либо если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающем или удостоверяющем право гражданина на данный земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права, является следующий документ:

– акт о предоставлении такому гражданину данного земельного участка, изданный органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах его

компетенции и в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания такого акта на момент его издания;

– акт (свидетельство) о праве такого гражданина на данный земельный участок, выданный уполномоченным органом государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания такого акта на момент его издания;

– иной документ, устанавливающий или удостоверяющий право такого гражданина на данный земельный участок.

Обязательным приложением к представляемому документу является кадастровый план соответствующего земельного участка.

Государственная регистрация права собственности гражданина на указанный выше земельный участок осуществляется также в случае, если:

– сведения о площади земельного участка, содержащиеся в представленном в соответствии с настоящей статьей документе, не соответствуют данным кадастрового плана такого земельного участка;

– кадастровый план такого земельного участка не содержит сведений о земельном участке в полном объеме, в том числе сведений о местоположении (координатах) границ такого земельного участка, либо данные сведения нуждаются в уточнении (в том числе если в таком плане указано, что площадь земельного участка ориентировочная, сведения о границах земельного участка не позволяют однозначно определить данный земельный участок в качестве объекта недвижимости, сведения о земельном участке подлежат уточнению при межевании и тому подобное).

Не допускается государственная регистрация права собственности гражданина на указанный выше земельный участок в случае, если такой земельный участок в соответствии с федеральным законом не может быть предоставлен в частную собственность. Истребование у заявителя дополнительных документов для государственной регистрации права собственности гражданина на указанный земельный участок не допускается.

Государственная регистрация права собственности гражданина на указанный выше земельный участок в случае, если к такому гражданину перешло в порядке наследования или по иным основаниям право собственности на расположенное на данном земельном участке здание (строение) или сооружение, осуществляется по тем же самым правилам. При этом вместо документа, устанавливающего или удостоверяющего право такого гражданина на данный земельный участок, в качестве основания осуществления государственной регистрации права собственности такого гражданина на данный земельный участок могут быть представлены следующие документы:

– свидетельство о праве на наследство либо иной документ, устанавливающий или удостоверяющий право собственности такого гражданина на указанное здание (строение) или сооружение;

– один из документов, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина – любого прежнего собственника указанного здания (строения) или сооружения на данный земельный участок. Представление такого документа не требуется в случае, если право собственности такого гражданина на указанное здание (строение) или сооружение зарегистрировано в установленном порядке.

5. В п. 5 комментируемой статьи закрепляется право садоводческого, огороднического или дачного объединения приобретать в собственность земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования, если соответствующее решение будет принято общим собранием некоммерческого объединения. При проведении общего собрания важным является соблюдение установленных Законом требований к его проведению. Так, общее собрание правомочно, если на нем присутствуют более пятидесяти процентов членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо не менее пятидесяти процентов уполномоченных. Невыполнение данных требований в дальнейшем может повлечь признание решения общего собрания как принятых с нарушением Закона. Для реализации данного права также требуется обращение с соответствующим заявлением в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, к которому необходимо приложить указанные в Законе документы (описание местоположения границ такого земельного участка, копию правоустанавливающего доку-

мента на земельный участок (ранее выданное свидетельство о праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования) и другие.

6. Закон устанавливает достаточно короткий срок, в течение которого соответствующий орган власти должен принять решение о предоставлении участка в собственность либо об отказе в его предоставлении, – две недели. Решение об отказе в предоставлении земельного участка в собственность должно быть мотивировано. Основанием для отказа является установленный федеральным законом запрет на предоставление участка в частную собственность. В соответствии с п. 4 ст. 28 ЗК РФ не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев: изъятия земельных участков из оборота; установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельного участка; резервирования земель для государственных или муниципальных нужд.

Рассмотрим подробнее установленные ЗК РФ основания для отказа в предоставлении земельных участков в частную собственность.

Земельные участки, изъятые из оборота, перечислены в ст. 27 ЗК. К их числу относятся земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности различными объектами, в том числе государственными природными заповедниками и национальными парками; зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации; объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ; объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний; воинскими и гражданскими захоронениями и т.д.

Запрет на приватизацию земельных участков устанавливается также Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества". Так, согласно п. 8 ст. 28 данного Закона не подлежат приватизации земельные участки в составе земель лесного и водного фондов, особо охраняемых природных территорий и объектов; зараженные опасными веществами и подвергшиеся биогенному заражению; общего пользования; транспорта, предназначенные для обеспечения деятельности морских и речных портов, аэропортов, а также отведенные для их перспективного развития. Данный перечень не носит исчерпывающего характера. Следует отметить, что законодательство развивается по пути сокращения перечня земель, приватизация которых не допускается. Так, из перечня таких земель недавно были исключены земли сельскохозяйственного назначения, водоохранного и санитарно-защитного назначения.

Резервирование земель для государственных и муниципальных нужд регулируется ст. 70.1 ЗК РФ. Резервирование земель может осуществляться в тех же случаях, что и изъятие земель для государственных и муниципальных нужд: выполнение международных обязательств Российской Федерации; размещение некоторых объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов (например, это объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения; объекты использования атомной энергии; объекты обороны и безопасности; объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи и т.д.).

В отношении земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, резервирование может быть осуществлено также в случаях, связанных с размещением объектов транспортной и социальных инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов.

Резервирование и последующее изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд является примером публично-правовых ограничений прав на землю. Подобное изъятие можно рассматривать как прямое вмешательство в деятельность собственника земельного участка, влекущее вначале ограничение, а затем прекращение прав на землю. При изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд возникает необходимость поиска согласованного решения, в основе которого – со-

четание публичных и частных интересов конкретных правообладателей земельных участков. Исходя из анализа положений ст. 49 ЗК РФ государственные и общественные интересы преобладают над частными, что представляется вполне обоснованным, если субъекты РФ не расширят существенно перечень оснований для подобного изъятия. В противном случае это может привести к тому, что под видом осуществления государственной или общественно значимой деятельности земельные участки будут изыматься у одних лиц и предоставляться для строительства тех или иных объектов другим лицам.

Следует иметь в виду, что согласно ч. 4 ст. 9 ГрадК РФ не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Данная норма вступает в силу с 1 января 2010 г.

Это означает, что если начиная с 1 января 2010 г. орган местного самоуправления решит зарезервировать земельный участок, занимаемый дачным, садовым, огородным некоммерческим объединением для муниципальных нужд, но при этом генеральный план в таком муниципальном образовании не будет принят и не вступит в силу, то такое решение о резервировании будет являться незаконным и может быть обжаловано гражданами в судебном порядке. Такая норма предусмотрена потому, что генеральный план подлежит обсуждению на публичных слушаниях, в которых могут принять участие все желающие граждане. Обнаружив заблаговременно, что орган публичной власти запланировал резервирование территории дачного (садового, огородного) некоммерческого объединения, граждане имеют возможность инициировать отрицательное заключение общественности на проект генерального плана, равно как демонстрировать органу местного самоуправления свое несогласие с его политикой в иных конституционных формах (митингах, пикетах, шествиях и т.д.).

7. В настоящий же момент и на период до 1 января 2010 г. органы публичной власти вправе принять решение о резервировании и при отсутствии вышеуказанной градостроительной документации. Подобные решения часто становятся причиной судебных споров граждан и местных администраций.

Так, огородно-садоводческое товарищество "Уфимское моторостроительное производственное объединение" обратилось в Арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа администрации г. Уфы в приватизации земельных участков коллективного сада №9, признании незаконным бездействия администрации городского округа города Уфы Республики Башкортостан по непринятию решения по письму товарищества от 11 января 2006 г. и обязанности ее в соответствии с п. 6 ст. 36 ЗК РФ в двухнедельный срок со дня вынесения решения Арбитражным судом принять решение по письму от 11 января 2006 г.

Решением суда первой инстанции от 9 июня 2006 г. данные требования были удовлетворены. Администрация г. Уфы и администрация городского округа, обжалуя данное решение, ссылались на несоответствие материалам дела выводов суда о наличии у товарищества права постоянного (бессрочного) пользования спорным земельным участком и права на приватизацию этого участка, применение не подлежащих применению ст. 28 Закона о садоводческих объединениях граждан, ч. 4 ст. 9 ГрадК РФ.

Согласно материалам дела товарищество создано в форме потребительского кооператива в результате реорганизации в форме преобразования общественного объединения "Огородно-садоводческие товарищества при акционерном обществе "Уфимское моторостроительное производственное объединение" (п. 1.1 Устава товарищества) и зарегистрировано с полным наименованием огородно-садоводческое товарищество открытого акционерного общества "Уфимское моторостроительное производственное объединение" (свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц). На общем собрании садоводческого товарищества от 24 июля 2005 г. было принято решение о приватизации земель сада, создании комиссии для подготовки документов для приватизации. На основании этого решения 2 августа 2005 г. товарищество обратилось к главе администрации г. Уфы с заявлением о даче согласия на переоформление садовых земельных участков в собственность.

В письме от 19 августа 2005 г. №1/9839-11 администрация г. Уфы сообщила, что земли коллективного сада №9 решением сессии Уфимского городского совета от 24 марта 2005 г. №12/7 на основании п. 4 ст. 28 ЗК РФ зарезервированы для муниципальных нужд г. Уфы с ограничением предоставления их в собственность физическим и юридическим лицам на срок до 1 января 2006 г., до истечения которого предоставление земель невозможно.

В письме от 4 октября 2005 г. №1/2048-11 администрация г. Уфы указала также, что отсутствует документ, удостоверяющий право товарищества на земельный участок, занимаемый коллективным садом №9, – государственный акт на право пользования землей, в связи с чем предоставление земельного участка в собственность невозможно. По истечении указанного в письме администрации г. Уфы от 19 августа 2005 г. срока товарищество вновь обратилось к главе администрации г. Уфы с заявлением от 11 января 2006 г. о получении согласия на переоформление садовых земельных участков в собственность. В письме от 10 марта 2006 г. администрация городского округа сообщила, что в связи с рассмотрением в Арбитражном суде дела о признании незаконным письма от 19 августа 2005 г. №1/9839-11 вопрос по заявлению товарищества будет решаться в порядке арбитражного судопроизводства. Товарищество обратилось в Арбитражный суд с требованиями о признании незаконными действий администрации г. Уфы и бездействия администрации городского округа, ссылаясь на неправомерность отказа в переоформлении земельного участка.

Удовлетворяя заявленные требования, суды первой и апелляционной инстанций исходили из того, что право на приватизацию земель коллективного сада №9 у товарищества имеется, порядок реализации этого права указан в ст. 28 Закона о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан. При этом обстоятельства, указанные в письмах администрации г. Уфы, не могут являться основаниями для отказа в переоформлении земельного участка в собственность. В материалах дела имеются доказательства предоставления участка Уфимскому моторостроительному производственному объединению под использование в качестве коллективного сада №9 (решение исполкома Уфимского городского совета народных депутатов от 9 сентября 1983 г. №31-1148, от 2 октября 1986 г. №21/1179-5). Ответчиками не оспорено, что указанный участок составляют земли коллективного сада товарищества. С учетом этого правильными являются выводы судов о том, что отсутствие государственного акта на право пользования землей, являющегося правоудостоверяющим, но не правоустанавливающим документом, не могло служить основанием для отказа в переоформлении земельного участка в собственность.

Ссылка администрации г. Уфы на резервирование земельного участка для муниципальных нужд также правомерно не признана судами законным основанием для отказа в переоформлении земельного участка в собственность. Администрацией г. Уфы не доказано, что резервирование земельных участков для муниципальных нужд со ссылкой на п. 4 ст. 28 ЗК РФ, устанавливающий ограничения при предоставлении земельных участков для строительства, создает законные препятствия для реализации прав, закрепленных ст. 28 Закона о садоводческих объединениях граждан.

Судами также принято во внимание, что администрацией г. Уфы и администрацией городского округа в настоящем деле не подтверждено, что Уфимским городским советом решение о резервировании земельного участка принято в соответствии с п. 1 ст. 16 Закона Республики Башкортостан от 5 января 2004 г. №59-З "О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан", на основании утвержденной градостроительной и землеустроительной документации. Кроме того, суд первой инстанции правомерно указал, что, поскольку установленный решением сессии Уфимского городского совета от 24 марта 2005 г. №12/7 срок резервирования земельных участков истек 1 января 2006 г., бездействие администрации по нерассмотрению заявления товарищества от 11 января 2006 г. не соответствует п. 2 ст. 28 Закона о садоводческих объединениях граждан, п. 6 ст. 36 ЗК РФ.

При таких обстоятельствах заявленные товариществом требования правомерно рассмотрены и удовлетворены Арбитражным судом (п. 2 ст. 29, ч. 1 ст. 198, ч. 2 ст. 201 АПК РФ, ст. 7 Закона о садоводческих объединениях граждан).

Решение ФАС Уральского округа, решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции было оставлено без изменения, кассационные жалобы ад-

министрации г. Уфы, администрации городского округа города Уфы – без удовлетворения (Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 23 ноября 2006 г. №Ф09-9748/06-С6).

8. Редакция комментируемой статьи в 2006 г. претерпела ряд изменений, внесенных в нее Законом о "дачной амнистии". К сожалению, вопреки кампании в СМИ по восхвалению данного Закона, ни одной проблемы садоводов, огородников и дачников в сфере приватизации их участков данный Закон не решил. Причины этого заключаются в следующем.

Закон о "дачной амнистии" фактически четко делит упоминаемые в нем категории граждан на две группы. В первую группу входят граждане, которым непосредственно предоставлялись земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, либо "если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право такого гражданина на данный земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права". Для таких граждан и правда установлен льготный порядок регистрации права собственности на такие участки без участия местной администрации и ее решений, о чем мы писали выше.

Применительно к садоводам, огородникам и дачникам данная процедура распространяется лишь на тех, кому земельные участки были предоставлены в период с 1998 по 2001 годы, причем не на праве собственности, а на ином вещном праве. Количество таких граждан весьма незначительно.

Во вторую группу входят подавляющее большинство садоводов, огородников и дачников, на которых данная процедура по упрощению процедуры приватизации их участков никак не распространяется. Это прямо предусмотрено п. 4 ст. 28 комментируемого Закона, в который Закон о "дачной амнистии" внес изменения. Таким образом, для подавляющего большинства граждан в их "хождениях по мукам" ничего не изменилось.

Однако логично предположить, что внесение изменений в комментируемую статью преследовало цель хоть в чем-то облегчить для граждан процедуру приватизации их участков. Однако и этот вывод не подтверждается текстуальным сравнением старой и новой редакций данной статьи.

В утратившей силу редакции комментируемой статьи речь шла об организации работы комиссии садоводческого (дачного, огороднического) объединения по сбору заявлений граждан о приватизации их участков, указывалось, какие документы орган местного самоуправления вправе потребовать от такого объединения для принятия решения о предоставлении гражданам – членам такого объединения земельных участков на праве собственности. Например, органы местного самоуправления могли потребовать у садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения протокол общего собрания его членов (собрания уполномоченных), список членов такого объединения, их заявления, паспортные данные, копию решения об отводе земель (государственный акт или свидетельство), копию устава такого объединения, проект организации и застройки территории с внесенными уточнениями и промерами границ. Срок принятия органом местного самоуправления таких решений был установлен в один месяц.

Новая редакция комментируемой статьи перечисляет другой набор документов, частично совпадающий с ранее существующим. Однако совершенно невозможно прийти к выводу о том, что для граждан некоторое изменение перечня документов, прилагаемое к заявлению о приватизации, означает реальное упрощение процедуры приватизации их участков. Единственным "упрощением" можно считать сокращение срока принятия решения органом местного самоуправления с одного месяца до двух недель, но даже эта мера и без того предусмотрена Земельным кодексом РФ.

На наш взгляд, действующая сейчас редакция п. 4 комментируемой статьи разрушает весь замысел упрощенной процедуры приватизации дачных, садовых и огородных земельных участков. В случае внесения изменений в данную статью и признания п. 4 утратившим силу замысел законодателя об "упрощении" сразу же приобрел бы законченные черты. В этом случае все граждане – садоводы, огородники и дачники независимо от сроков появления у них участков получили бы равные права, а орган местного самоуправления потерял бы все рычаги "усмотрения" при принятии решения о приватизации. На сего-

дняшний же день восхваляемая СМИ процедура "упрощенки" является для большинства граждан не более чем пустой декларацией.

9. В конце ноября 2007 г. был принят Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. №268-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав наследников, а также иных граждан на земельные участки", который имел все шансы войти в историю как второй закон о дачной амнистии (этого не случилось, поскольку СМИ были заняты освещением избирательной кампании и просто его не заметили). Данный Закон отчасти облегчил положение садоводов, огородников и дачников следующим образом.

Во-первых, отменена дорогостоящая процедура обязательного межевания участка от соседей. Граждане получили возможность по упрощенной процедуре зарегистрировать право собственности на полученные до введения в действие ЗК РФ и ГрадК РФ земельные участки в фактически сложившихся границах и на возведенные на них без согласования с властями постройки.

Во-вторых, данный Закон позволил решить ряд проблем с определением фактической площади земельного участка. Теперь разрешена регистрация права на земельный участок по его фактическим границам. Государственная регистрация права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный до введения в действие ЗК РФ для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве собственности, пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, осуществляется в том числе, если:

- сведения о площади земельного участка не соответствуют данным кадастрового плана такого земельного участка;

- кадастровая карта (план) такого земельного участка не содержит сведений о земельном участке в полном объеме, в том числе сведений о местоположении (координатах) границ такого земельного участка (в том числе если в таком плане указано, что площадь земельного участка ориентировочная, сведения о границах земельного участка не позволяют однозначно определить данный земельный участок в качестве объекта недвижимости, сведения о земельном участке подлежат уточнению при межевании и тому подобное);

- данные сведения нуждаются в уточнении.

Если при определении этих границ выявятся "излишки" по сравнению с официально выделенной площадью, отнимать их никто не будет. Нужно будет только согласовать новую площадь участка с соседями. При этом из "излишка" запрещено образовать самостоятельный участок.

**Статья 29. Утратила силу. - Федеральный закон от 26.06.2007 №118-ФЗ.**

**Статья 30. Утратила силу. - Федеральный закон от 26.06.2007 №118-ФЗ.**

**Статья 31.оборот садовых, огородных и дачных земельных участков  
(в ред. Федерального закона от 26.06.2007 №118-ФЗ)**

**Оборот садовых, огородных и дачных земельных участков регулируется гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством.**

*Комментарий к статье 31*

1. Земельное законодательство понимает "землю" в трех качествах:

- как природный ресурс – компонент природной среды, который может быть использован при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и пространственно-территориального базиса для размещения различных объектов;

- как природный объект – часть естественной экологической системы, сохраняющий свои природные свойства. Признание за участком таких качеств и позволяет создавать особо охраняемые природные территории;



– как недвижимое имущество, то есть объект гражданских прав, который может принадлежать субъектам на различных вещных и обязательственных правах и находиться в гражданском обороте.

Нахождение земли в трех измерениях обуславливает и особенности взаимодействия земельного и гражданского права. Регулируя имущественные отношения (в том числе по использованию недвижимого имущества), гражданское законодательство не в состоянии отразить и учесть специфику земельных участков как разновидности природных объектов. Поэтому гражданское право определяет лишь внешнюю сторону бытия земельных участков как объектов недвижимого имущества, формулируя общие требования к порядку заключения сделок с недвижимостью, форме договора, действительности сделок, обязательности государственной регистрации и т.д.

Соответствующую специфику отражают нормы земельного права как в части оборотоспособности земельных участков различного целевого назначения, так и в части приобретения земельных участков в собственность или на ином праве. Важно подчеркнуть, что в силу ст. 2 ЗК РФ нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать ЗК РФ. Данная норма имеет большое практическое значение в случае возникновения коллизий норм ЗК РФ и ГК РФ.

Согласно ст. 1 Закона РФ от 24 июля 2002 г. №101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" он не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для ведения дачного хозяйства, садоводства и огородничества. Следовательно, указанные участки по общему правилу являются не изъятными и не ограниченными в обороте, и на них распространяются общие требования гражданского и земельного законодательства, регулирующие осуществление сделок с объектами недвижимости – земельными участками. Отдельные особенности таких сделок могут вытекать из водного, лесного, градостроительного, экологического и иного законодательства.

Граждане – члены садоводческого, огороднического, дачного некоммерческого объединения вправе распоряжаться своими земельными участками и иным имуществом в случаях, если они на основании закона не изъяты из оборота и не ограничены в обороте. Распоряжение земельными участками происходит путем совершения сделок с ними, под которыми понимаются действия граждан и юридических лиц, направленные на возникновение, изменение и прекращение гражданских и земельных правоотношений. Следует отметить, что правом совершения различных сделок наделены только граждане – собственники садовых, огородных или дачных земельных участков. Если же участки принадлежат им на ином праве (то есть не приватизированы), то распоряжаться таким участком они не вправе. Исключение предусмотрено только для граждан, которым участок принадлежит на праве пожизненного наследуемого владения. Они могут передать его по наследству, составив завещание (в отсутствие завещания участок перейдет к наследникам по закону).

2. Граждане – собственники дачных, садовых или огородных земельных участков вправе осуществлять следующие виды сделок с ними.

Договор купли-продажи земельного участка является разновидностью гражданско-правового договора продажи недвижимости, в соответствии с которым одна сторона (продавец) обязуется передать в собственность другой стороне (покупателю) сформированный и не ограниченный в обороте земельный участок, целевое назначение и разрешенное использование которого допускает осуществление на нем предполагаемой деятельности, а покупатель обязуется своевременно внести оговоренную плату и принять его по передаточному акту.

Являются недействительными следующие условия договора купли-продажи земельного участка: устанавливающие право продавца выкупить земельный участок обратно по собственному желанию; ограничивающие дальнейшее распоряжение земельным участком; ограничивающие ответственность продавца в случае предъявления прав на земельные участки третьими лицами. Совершение сделки купли-продажи земельных участков не влечет изменение их целевого назначения. Необходимо учитывать наличие ограничений по субъектам таких сделок. Так, иностранные граждане не могут иметь в собственности земельные участки, расположенные на приграничных территориях.

Договор купли-продажи земельного участка заключается в письменной форме. Переход прав на недвижимость по договору купли-продажи подлежит государственной регистрации. Существенным условием договора купли-продажи является предмет и цена договора, поэтому договор должен содержать данные, позволяющие определенно установить недвижимое имущество, подлежащее передаче покупателю по договору. К числу таких данных принято относить: кадастровый номер земельного участка, местоположение, площадь, целевое назначение, разрешенное использование, сведения о расположенной на нем недвижимости, об обременениях и ограничениях земельного участка.

В п. 3 ст. 37 ЗК РФ указаны юридические последствия несоблюдения данного условия. Покупатель в случае представления ему продавцом заведомо ложной информации об обременениях земельного участка и ограничениях его использования в соответствии с разрешенным использованием; о разрешении на застройку данного земельного участка; об использовании соседних земельных участков, оказывающих существенное воздействие на использование и стоимость продаваемого земельного участка; о качественных свойствах земли, которые могут повлиять на планируемое покупателем использование и стоимость продаваемого земельного участка; иной информации, которая может оказать влияние на решение покупателя о покупке данного земельного участка и требования о предоставлении которой установлены федеральными законами, вправе требовать уменьшения покупной цены или расторжения договора купли-продажи земельного участка и возмещения причиненных ему убытков.

Сделки по купле-продаже земельного участка могут заключаться членами садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в отношении тех земельных участков, которые были им переданы в собственность после государственной регистрации садоводческого, огороднического, дачного объединения. Никаких предварительных согласований, уведомлений членами некоммерческого объединения при совершении сделки по купле-продаже земельного участка органов садоводческого, огороднического, дачного объединения Законом не предусмотрено.

Договор аренды земельных участков. По договору аренды земельного участка одна сторона (арендодатель) обязуется предоставить другой стороне (арендатору) земельный участок за плату во временное владение или во временное пользование. Арендодателем земельного участка может быть только его собственник. В роли арендатора садовых, дачных, огородных земельных участков могут быть любые граждане, в том числе иностранные. Договор аренды земельного участка является консенсуальным, взаимным и возмездным.

Цель договора аренды земли – обеспечить передачу земельного участка во временное пользование, в чем заинтересованы обе стороны договора. Арендатор, как правило, нуждается в участке временно или не имеет возможности приобрести его в собственность. Арендодатель же преследует цель извлечения прибыли из передачи земли во временное пользование. Представляется, что наиболее востребованным становится приобретение на праве аренды дачных (садовых) домиков и участков на время весенне-летнего периода. К условиям договора аренды земельного участка относят предмет, стороны, форму, цену, срок и содержание договора, причем предмет договора и его цена являются существенными условиями договора (без них он не считается заключенным).

В качестве предмета договора аренды выступает земельный участок. В соответствии с ч. 3 ст. 607 ГК РФ в договоре аренды должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить земельный участок, подлежащий передаче арендатору в качестве предмета аренды. Поэтому в договоре должны найти отражение: площадь передаваемого в аренду земельного участка, его местоположение, целевое назначение, разрешенное использование, кадастровый номер, описание границ земельного участка, сведения о расположенной на нем недвижимости. Если заключается договор аренды здания, сооружения и иного недвижимого имущества, то одновременно с передачей арендатору прав владения и пользования недвижимостью ему передаются права на земельный участок, который занят этой недвижимостью и необходим для ее использования.

По договору аренды арендатору переходит право владения и пользования земельным участком, и, по общему правилу, он приобретает право собственности на плоды, продук-

цию и доходы, полученные им в результате использования земли. За собственником остается право распоряжения участком, но с условием законодательных и договорных требований, предъявляемых к арендодателю.

Содержание договора аренды земельного участка образуют права и обязанности сторон. Арендатору принадлежит практически тот же объем прав по использованию земельного участка, что и собственнику (ст. 40, п. 1 ст. 41 ЗК РФ). Арендатор земельного участка вправе передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. В указанных случаях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендодателем становится новый арендатор земельного участка, за исключением передачи арендных прав в залог. При этом заключение нового договора аренды земельного участка не требуется.

Вопрос о сроках договора аренды регулируется ст. 610 ГК РФ, в соответствии с которой договор аренды заключается на срок, определенный сторонами. ЗК РФ допускает субаренду земельного участка в пределах срока договора аренды без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. На субарендаторов распространяются все права арендаторов земельных участков.

По истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных ЗК РФ.

Размер арендной платы определяется договором аренды. В соответствии с п. 3 ст. 65 ЗК РФ размер арендной платы является существенным условием договора аренды земельного участка.

Форма договора аренды урегулирована в ст. 609 ГК РФ. Договор аренды на срок более года, а также если хотя бы одной из сторон договора является юридическое лицо, должен быть заключен в простой письменной форме. Договор аренды земельного участка подлежит государственной регистрации, за исключением договоров аренды, заключаемых на срок менее 1 года.

Ряд прав и обязанностей сторон по договору аренды земельного участка закреплен в ГК РФ. Так, на основании ст. 612 ГК РФ в случае обнаружения недостатков арендованного земельного участка (например, наличие зараженных земель, соседство экологически вредного производства и т.д.) арендатор вправе по своему выбору:

- потребовать от арендодателя либо безвозмездного устранения этих недостатков (например, путем проведения рекультивации земель), либо соразмерного уменьшения арендной платы, либо возмещения своих расходов по устранению недостатков;
- удержать сумму понесенных им расходов, связанных с устранением данных недостатков, из арендной платы, предварительно уведомив об этом арендодателя;
- потребовать досрочного расторжения договора.

Арендодатель, извещенный о требованиях арендатора, может предоставить арендатору другой аналогичный земельный участок без обнаруженных недостатков или безвозмездно провести работу по рекультивации земли и т.д.

Если земельный участок обременен правами третьих лиц, например сервитутом, то арендатор не вправе прекратить или изменить эти права, но арендодатель обязан предупредить об этом арендатора. Неисполнение этой обязанности дает арендатору право требовать изменения арендной платы или расторжения договора и возмещения убытков (ст. 613 ГК РФ).

Аренда земельного участка прекращается по общим основаниям, указанным в ГК РФ (например, в связи с истечением срока договора). Также аренда земельного участка может быть прекращена по инициативе арендодателя:

- 1) в случае использования земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель;

2) при использовании арендатором земельного участка, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;

3) неустранения совершенного умышленно земельного правонарушения, выражающегося в отравлении, загрязнении, порче или уничтожении плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшего за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде;

4) неиспользования 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 или договором аренды земельного участка, за исключением времени, необходимого для освоения земельного участка, а также времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование;

5) изъятия участка для государственных или муниципальных нужд;

6) реквизиции земельного участка, а также в иных предусмотренных федеральными законами случаях (ст. 46 ЗК РФ).

Договор ренты земельных участков. По договору ренты одна сторона (получатель ренты) передает в собственность другой стороне (плательщику ренты) земельный участок, а плательщик ренты обязуется в обмен периодически выплачивать получателю ренты в виде определенной денежной суммы либо предоставлять средства на его содержание в иной форме (ст. 583 ГК РФ). Договор ренты является реальным и возмездным. Договор ренты направлен на отчуждение имущества и приводит к установлению между сторонами особых правовых отношений, суть которых заключается в обязанности одного лица предоставлять постоянное или пожизненное содержание другому лицу. Данные отношения носят длительный, стабильный характер. В случае отчуждения земельного участка плательщиком ренты его обязательства по договору ренты переходят к приобретателю земельного участка. ГК РФ регулирует вопрос об обеспечении выплаты ренты. В тех случаях, когда под выплату ренты передан земельный участок, он автоматически становится предметом залога. Поэтому в случае нарушения плательщиком ренты своих обязательств получатель ренты имеет возможность удовлетворить свои требования за счет этого имущества преимущественно перед другими лицами. В качестве особой гарантии прав получателя ренты законом предусматривается выплата в его пользу процентов в связи с допущенной плательщиком ренты просрочкой (ст. 588 ГК РФ).

ГК РФ выделяет три разновидности рентного договора: постоянная рента, пожизненная рента и пожизненное содержание с иждивением.

В договоре стороны должны согласовать периодичность выплаты ренты, форму выплаты, ее размер. Преимущественной формой рентных платежей являются денежные суммы, однако допускается выплата ренты путем предоставления вещей, выполнения работ или оказания услуг, соответствующих по стоимости денежной сумме ренты. Не исключается установление и смешанной формы ренты.

Договор ренты земельного участка заключается в письменной форме, подлежит нотариальному удостоверению и государственной регистрации.

Договор ренты земли может быть прекращен по взаимному соглашению сторон. Получатель ренты может в любой момент отказаться от дальнейшего получения рентных выплат, тем самым прекратив обязательство прощением долга (ст. 415 ГК РФ). Особым способом прекращения договора ренты является выкуп постоянной ренты, т.е. плательщик ренты одновременно выплачивает получателю ренты установленную и согласованную сторонами сумму, что приводит к освобождению его от обязанностей по дальнейшей выплате ренты.

Наследование садовых, огородных и дачных земельных участков происходит по общим правилам, установленным ГК РФ, который предусматривает передачу земельного участка по наследству по закону или по завещанию. В соответствии со ст. 1181 ГК РФ,

принадлежавшие наследодателю на праве собственности земельный участок или право пожизненного наследуемого владения земельным участком входят в состав наследства и наследуются на общих основаниях. На принятие наследства, в состав которого входит указанное имущество, специальное разрешение не требуется. При наследовании земельного участка или права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству переходят также находящиеся в границах этого земельного участка поверхностный (почвенный) слой, водные объекты, находящиеся на нем растения, если иное не установлено законом.

Раздел земельного участка, принадлежащего наследникам на праве общей собственности, осуществляется с учетом минимального размера земельного участка, установленного для участков соответствующего целевого назначения. При невозможности раздела земельного участка в соответствии с данным условием земельный участок переходит к наследнику, имеющему преимущественное право на получение в счет своей наследственной доли этого земельного участка. Остальным наследникам должна быть предоставлена компенсация. Если никто из наследников не имеет преимущественного права на получение земельного участка или не воспользовался им, владение, пользование и распоряжение земельным участком осуществляются наследниками на праве общей долевой собственности (ст. 1182 ГК РФ).

Наследники могут безвозмездно приобрести право собственности на земельный участок в случае, если наследодатель не оформил его в собственность или владел участком на праве пожизненного владения, а также в случае, если земельные участки были предоставлены без указания вида права либо когда вид права определить невозможно. В этом случае при государственной регистрации права собственности необходимо представить следующие документы: свидетельство о праве на наследство или иной документ, устанавливающий или удостоверяющий право собственности такого гражданина на здание, строение или сооружение; один из документов, устанавливающих или удостоверяющих права гражданина – прежнего собственника здания или сооружения на земельный участок. В остальной части действуют общие положения о наследовании, установленные гражданским законодательством.

По договору мены каждая из сторон обязуется передать в собственность другой стороне земельный участок в обмен на другой земельный участок или иное имущество. Мена земельного участка как сделка может выражаться в двух основных формах: 1) обмен одного земельного участка на другой земельный участок; 2) обмен земельного участка на другое движимое или недвижимое имущество, которое не изъято из оборота. Например, собственник земельного участка может обменять его на другой участок внутри садоводческого, огороднического, дачного объединения или на любой другой земельный участок.

Условие о предмете является существенным условием договора мены. Цена мены – стоимость каждого из встречных предложений. По общему правилу, обмениваемые товары признаются равноценными (ст. 568 ГК РФ). Обмен можно рассматривать как равнозначный, если обмениваются земельные участки одинаковой площади, качества, одного целевого назначения и разрешенного использования, одной стоимости и т.д. Возможен неравнозначный обмен, т.е. обмениваются земельными участками разной площади, стоимости, либо стоимость земельного участка выше (ниже) стоимости иного имущества. Если в соответствии с договором мены обмениваемые товары признаются неравноценными, сторона, обязанная передать товар, цена которого ниже товара, предоставляемого в обмен, должна оплатить разницу в ценах непосредственно до или после исполнения обязанности передать товар, если иной порядок оплаты не предусмотрен договором (п. 2 ст. 568 ГК РФ). Указывать стоимость земельного участка, иного имущества в денежных единицах в договоре мены не обязательно. Срок договора мены стороны определяют самостоятельно. По общему правилу, передача обмениваемых товаров происходит одновременно. Право собственности у сторон возникает одновременно после того, как произведена последняя по времени передача товара.

Стороны сделки выступают одновременно как приобретатели и как покупатели. Это, например, означает, что если садовод-собственник обменивает свой земельный участок на автомобиль, то он выступает как продавец земельного участка и как покупатель автомо-

бия. С переходом прав к новому собственнику на земельный участок, расположенный в садоводческом, огородническом, дачном некоммерческом объединении, к нему переходят права и обязанности по его использованию. Новый собственник земельного участка, расположенного на территории садоводческого, огороднического, дачного объединения должен либо вступить в члены данного объединения, либо он может воспользоваться правом на ведение садоводства, огородничества или дачного хозяйства в индивидуальном порядке, заключив договор о порядке пользования имуществом общего пользования некоммерческого объединения.

Залог как разновидность сделок с земельными участками одновременно с этим является способом обеспечения исполнения обязательств. По договору о залоге недвижимого имущества одна сторона – залогодержатель, являющийся кредитором по обязательству, обеспеченному ипотекой, имеет право получить удовлетворение своих денежных требований к должнику по этому обязательству из стоимости заложенного недвижимого имущества другой стороны – залогодателя преимущественно перед другими кредиторами залогодателя.

Залог, предметом которого является земля, может быть двух видов: 1) залог земельного участка; 2) залог здания, сооружения или иного недвижимого имущества, непосредственно связанного с землей, вместе с соответствующим земельным участком. Наиболее распространенным основанием залога является договор. Правовой основой регулирования залоговых отношений является Федеральный закон 16 июля 1998 г. "Об ипотеке (залоге недвижимости)".

Сторонами договора залога являются залогодатель и залогодержатель. Залогодатель – это лицо (физическое или юридическое), предоставившее землю в залог для обеспечения своего долга. Залогодержатель – лицо, принимающее землю в залог в обеспечение исполнения своего требования. В договоре залога должны быть указаны: предмет залога, его оценка, размер и срок исполнения основного обязательства, обеспечиваемого залогом, права и обязанности сторон по договору. Особенности залога земельных участков в следующем:

- при общей долевой или совместной собственности на земельные участки ипотека может быть установлена только на принадлежащий гражданину или юридическому лицу земельный участок, выделенный в натуре из земель, находящихся в общей собственности (ч. 2 ст. 62 Закона об ипотеке);

- не допускается залог части земельного участка, площадь которой меньше минимального размера, установленного нормативными актами субъектов РФ и органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования (ч. 2 ст. 63 Закона об ипотеке);

- не могут выступать в качестве предмета залога земли, изъятые из гражданского оборота, а также земли, залог которых прямо запрещен законом.

Оценка земельного участка осуществляется с соответствии с законодательством, регулирующим оценочную деятельность в РФ. От оценки следует отличать залоговую стоимость земельного участка, которая устанавливается по соглашению сторон. Земельный участок как предмет залога остается у залогодателя, если иное не установлено договором (ст. 338 ГК РФ). Залогодатель вправе пользоваться земельным участком в соответствии с его целевым назначением, а также с согласия залогодержателя распоряжаться им.

По общему правилу, при ипотеке земельного участка право залога распространяется также на находящиеся или строящиеся на земельном участке здания или сооружения залогодателя. При наличии в договоре условия, предусматривающего, что данные здания не заложены тому же залогодержателю, залогодатель при обращении взыскания на земельный участок сохраняет право на такие здания, сооружения или приобретает право ограниченного пользования (сервитут) той частью земельного участка, которая необходима для их использования в соответствии с их назначением. Условия пользования этой частью земельного участка определяются соглашением сторон, а в случае спора – судом.

Таким образом, ипотека здания или сооружения допускается также только с одновременной ипотекой по тому же договору земельного участка, на котором находится это здание или сооружение, либо части земельного участка, функционально обеспечивающей

закладываемый объект, либо принадлежащего залогодателю права аренды этого участка. Данное правило подлежит применению в случаях, когда лицо, выступающее в роли залогодателя здания или сооружения, является собственником соответствующего земельного участка. Если такое лицо по договору ипотеки передает в залог только здание или сооружение, а земельный участок либо право его аренды не являются предметом залога, то такой договор должен считаться ничтожной сделкой. В остальных случаях, когда залогодатель здания или сооружения не является собственником или арендатором земельного участка, договор ипотеки не может считаться не соответствующим законодательству по данному основанию.

Обязательным приложением к договору является план земельного участка с указанием кадастрового номера (ст. 67 Закона об ипотеке).

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения залогодателем обеспеченного залогом обязательства производится обращение взыскания на заложенный земельный участок. Обращение взыскания на заложенное недвижимое имущество по требованию залогодержателя производится по решению суда (не требуется обращения в суд, если имеется нотариально удостоверенное соглашение залогодержателя с залогодателем, заключенное после возникновения оснований для обращения взыскания на предмет залога).

Реализация (продажа) заложенного земельного участка, на который обращено взыскание, производится путем продажи с публичных торгов. Сумма, вырученная от реализации заложенного имущества, распределяется между заявившими свои требования к взысканию залогодержателями, другими кредиторами залогодателя и самим залогодателем.

Договор дарения. По договору дарения одна сторона (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому) земельный участок в собственность (ст. 572 ГК РФ). Для договора дарения характерно намерение стороны передать свое имущество другой стороне безвозмездно, причем мотивы такого решения могут быть разнообразны.

Виды договора дарения: 1) реальный договор (непосредственное дарение); 2) консенсуальный договор дарения (дарственное обещание).

Одаряемый вправе в любое время до передачи ему дара отказаться от него, и договор в этом случае будет считаться расторгнутым (ст. 573 ГК РФ).

Даритель вправе отказаться от исполнения договора, содержащего обещание передать в будущем одаряемому земельный участок, если после заключения договора имущественное или семейное положение либо состояние здоровья изменилось настолько, что исполнение договора в новых условиях приведет к существенному снижению уровня его жизни. Также даритель вправе отменить дарение, если одаряемый совершил покушение на его жизнь, жизнь кого-либо из членов его семьи или близких родственников либо умышленно причинил дарителю телесные повреждения. Обязанности дарителя, обещавшего дарение, переходят к его наследникам (правопреемникам), если иное не предусмотрено договором дарения. Такое положение не действует в отношении одаряемого. Заключение договора дарения возможно с возложением на дарителя определенных обязанностей. Так, возможен договор, по которому даритель, отчуждая земельный участок и садовый (дачный домик), указывает в договоре условие о праве постоянного пользования частью дома.

В отличие от передачи имущества по наследству, договор дарения – двухсторонняя сделка, заключаемая при жизни дарителя. Договор дарения земельного участка подлежит государственной регистрации.

ЗК РФ допускает также передачу земельного участка в безвозмездное срочное пользование гражданам и юридическим лицам на основании договора. По договору безвозмездного пользования (договору ссуды) одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает земельный участок в безвозмездное срочное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть земельный участок в том состоянии, в котором она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором (ст. 689 ГК РФ). Земельный участок предоставляется по данному договору на определенный срок и на безвозмездной основе. Например, гражданин передает право пользования своим земельным участком иным лицам на летнее время в связи с отъездом.

При этом ссудодатель никакой выгоды из договора в виде денежного или иного вознаграждения не получает, и это его основное отличие от договора аренды земельного участка. По сути, он делает ему одолжение, не получая взамен встречного удовлетворения интересов по данному договору. Как правило, стороны связывают особые личные интересы.

Основная обязанность ссудодателя – обеспечить передачу земельного участка во временное пользование, а ссудополучателя – вернуть земельный участок после окончания действия договора. Право владения и распоряжения земельным участком сохраняется за его собственником.

3. Так как земельный участок в пределах садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения может находиться в общей собственности его членов (например, принадлежать супругам, которые приобрели его во время брака), то в дальнейшем может возникнуть вопрос о дальнейшей юридической судьбе земельного участка, занятого жилым зданием, иными строениями и сооружениями. Данные объекты могут находиться в общей долевой или общей совместной собственности. Если земельный участок был приобретен супругами во время брака, то он будет являться по общему правилу их общей совместной собственностью. На практике в связи с этим возникает вопрос о принадлежности земельного участка, который до брака был предоставлен одному из супругов, а в дальнейшем был приватизирован в общую собственность супругов.

Мы полагаем, что приватизация в период брака земельного участка, находившегося в пользовании одного из супругов до регистрации брака, не ведет автоматически к образованию общей совместной собственности на земельный участок. В указанной ситуации возникновение права на земельный участок зависит от принадлежности строения и времени его возведения на этом участке (до приватизации, в процессе или после ее завершения). Подобный вывод в научной литературе и правоприменительной практике правильно обосновывают тем, что приватизацию земельного участка следует рассматривать как передачу (перерегистрацию, переоформление) в собственность ранее предоставленного земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения. В связи с этим правовое значение имеет то, кому принадлежало право на данный земельный участок на момент издания акта о передаче участка в собственность <5>.

<5> См.: Ефимов А.Ф., Толчеев Н.К. Настольная книга судьи по земельным спорам. М., 2006. С. 118 – 119.

Если на земельном участке располагаются строения – жилой дом, иные объекты, строительство которых осуществлялось уже после вступления сторон в брак, то такие созданные объекты недвижимости будут, по общему правилу, находиться в общей совместной собственности супругов. При расторжении брака каждый из них, после определения доли в общей собственности, вправе произвести раздел общего (совместно нажитого) имущества. После определения доли в домовладении, разделе дома сосособственник недвижимости вправе рассчитывать на возникновение прав на земельный участок, расположенный под этим объектом и необходимый для его использования. Такой вывод вытекает из ст. 273 ГК РФ, в соответствии с которой при переходе права собственности на здание, сооружение, принадлежащее собственнику участка, на котором оно находится, к приобретателю здания или сооружения переходит право собственности на земельный участок, занятый зданием или сооружением и необходимый для его использования, если иное не предусмотрено законом. В дальнейшем каждый из супругов (бывших супругов) вправе распорядиться своей собственностью. Споры о разделе супругами совместно нажитого имущества независимо от цены иска отнесены к компетенции мировых судей (ст. 23 ГПК РФ).

4. Большую практическую значимость имеет вопрос о возможности раздела собственником своего земельного участка, о чем мы уже писали в комментарии к ст. 1. Применительно к особенностям совершения данной сделки в контексте комментируемой статьи заметим, что возможность раздела земельного участка может зависеть от возможности раздела недвижимости, расположенной на нем. В качестве подтверждения этому выводу приведем решение Новгородского городского суда от 13 сентября 2005 г. по делу №2-



1438/05. Рассматривая дело о разделе земельного участка, суд пришел к выводу о невозможности раздела жилого дома, который представляет собой единый объект недвижимости, эксплуатация которого возможна только в целом. Раздел жилого дома невозможен без несоразмерного ущерба. В связи с невозможностью раздела жилого дома не представляется возможным выдел в натуре доли земельного участка. Кроме того, из материалов дела следует, что земельный участок находится у сторон на условиях аренды с множественностью лиц на стороне арендатора. Как известно, подобные договора заключаются в случае неделимости земельного участка. При данных обстоятельствах суд правомерно пришел к выводу о невозможности раздела земельного участка, отказав в удовлетворении заявленных требований. Требование о разделе земельного участка одновременно со строением вытекает из положений ЗК РФ, а именно ст. 1 ЗК РФ, согласно которой установлен принцип единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов недвижимости, в связи с чем все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Только раздел земельного участка одновременно с разделом объекта недвижимости на нем позволит реализовать норму п. 4 ст. 35 ЗК РФ, согласно которой, по общему правилу, отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, производится вместе с земельным участком. Исключение из этого правила – отчуждение части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка. Отчуждение доли в праве собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на земельном участке, принадлежащем на праве собственности нескольким лицам, влечет за собой отчуждение доли в праве собственности на земельный участок, размер которой пропорционален доле в праве собственности на здание, строение, сооружение.

При рассмотрении в суде споров о разделе участка необходимо удостовериться в правильности заявленных требований, так как зачастую требование о порядке пользования может подменяться требованием о разделе земельного участка и наоборот. На практике встречаются случаи, когда суды, разрешая заявленные требования о разделе земельного участка, в резолютивной части решения указывают на раздел, а по сути, устанавливают порядок пользования земельным участком, т.к. часть земельного участка оставляют в общем пользовании сторон, например дорожку для подхода к частям дома сособственников.

## **Глава VII. ОРГАНИЗАЦИЯ И ЗАСТРОЙКА ТЕРРИТОРИИ САДОВОДЧЕСКОГО, ОГОРОДНИЧЕСКОГО ИЛИ ДАЧНОГО НЕКОММЕРЧЕСКОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ**

### **Статья 32. Порядок разработки проектов организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

**1. Разработка проектов организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения осуществляется в соответствии с установленными земельным и градостроительным законодательством правилами землепользования и застройки, системой государственных градостроительных нормативов и правил.**

**2. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение как юридическое лицо вправе приступить к обустройству выделенного ему земельного участка (строительству подъездных дорог, ограждений, осуществлению мелиоративных и иных работ) после выдачи документов, удостоверяющих право такого объединения на земельный участок.**

**(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 №66-ФЗ)**

**Члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения вправе приступить к использованию садовых, огородных или дачных земельных участков после выноса в натуру проекта организации и застройки территории такого объединения и утверждения общим собранием его членов (собранием уполномоченных) распределения садовых, огородных или дачных земельных участков между членами такого объединения.**

**Огородническое некоммерческое объединение, уставом которого не предусмотрено закрепление земельных участков за гражданами на праве собственности, вправе приступить к использованию выделенного земельного участка без составления проекта организации и застройки территории такого объединения.**

Об особенностях применения пункта 3 статьи 32 до 1 июля 2012 года см. Федеральный закон от 01.07.2011 №169-ФЗ.

3. Проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения составляется на основании ходатайства его правления. К указанному ходатайству прилагаются:

абзац утратил силу с 1 июля 2011 года. - Федеральный закон от 01.07.2011 №169-ФЗ;  
материалы топографической съемки, а при необходимости материалы инженерно-геологических изысканий;  
архитектурно-планировочное задание;  
технические условия инженерного обеспечения территории такого объединения.

Проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения согласовывается с таким объединением, заказавшим данный проект, и утверждается в двухнедельный срок органом местного самоуправления, на территории которого выделен земельный участок.

Документами, необходимыми для согласования и утверждения проектной документации, являются:

проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения с пояснительной запиской;  
сметно-финансовые расчеты;  
графические материалы в масштабе 1:1000 или 1:2000, содержащие генеральный план застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, чертеж перенесения указанного проекта на местность, схему инженерных сетей.

Экземпляры проекта организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения со всеми текстовыми и графическими материалами передаются такому объединению и соответствующему органу местного самоуправления.

Сведения о документах, удостоверяющих право такого объединения на землю, запрашиваются 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 прав на недвижимое имущество и сделок с ним (в иных случаях указанные сведения запрашиваются в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении).

(абзац введен Федеральным законом от 01.07.2011 №169-ФЗ)

### *Комментарий к статье 32*

1. Комментируемая статья регулирует случаи застройки впервые создаваемого дачного, садового или огородного некоммерческого объединения (если таковое уже функционирует, то необходимые документы уже существуют либо граждане застроили свои участки без всяких документов и могут легализовать свои постройки в порядке "дачной амнистии"). В предусмотренном же данной статьей случае орган местного самоуправления, руководствуясь документами территориального планирования и градостроительного зонирования, принял решение о необходимости проведения планировки территории (третьей стадии градостроительного планирования) с последующим предоставлением сформированного земельного участка некоммерческому объединению и его членам, в связи с чем необходимо решить вопрос о параметрах застройки такого участка объектами общего пользования, а отдельно взятых дачных и садовых участков – зданиями, строениями, сооружениями граждан. Процедура определения параметров такой застройки и посвящена комментируемая статья.

При анализе ее положений следует иметь в виду одно весьма принципиальное обстоятельство. Комментируемый Закон был принят в апреле 1998 г., когда еще действовал Закон Российской Федерации "Об основах градостроительства в Российской Федерации" от 14 июля 1992 г. В мае 1998 г. принимается Градостроительный кодекс РФ, заложивший новую стратегию градостроительного регулирования развития территории. В 2004 г. принимается новый Градостроительный кодекс РФ, творчески развивший положения своего предшественника. Отсюда едва ли следует удивляться, что многие нормы комментируемого Закона, имеющие отношения к застройке территорий дачных, садовых, огородных некоммерческих объединений, не вписываются в современную концепцию градорегулирования, изложенную в ГрадК РФ, и потому либо не могут применяться на практике в принципе, либо же действуют в течение переходного периода, пока все нормы и требования нового ГрадК РФ не станут повсеместно обязательными (а это произойдет после 1 января 2010 г.).

С учетом вышеизложенного обстоятельства заметим, что предусмотренный комментируемой статьей (и утратившим силу градостроительным законодательством) термин "проект застройки" в данный момент не используется, а данные виды общественных отношений регулируются посредством процедуры планировки территории, предусмотренной главой 5 ГрадК РФ.

2. Планировка территории – это вид градостроительной деятельности и получаемой в ее результате градостроительной документации, осуществляемых после разработки документов территориального планирования и градостроительного зонирования в целях реализации их положений и упорядочения землепользования и застройки в отдельных кварталах, микрорайонах и иных элементах планировочной структуры, определяющих границы застроенных и незастроенных земельных участков (их ограничения и обременения), находящихся в частной или публичной собственности.

Таким образом, планировка территории как градостроительная процедура является средним звеном в механизме градорегулирования, следуя после стадий территориального планирования и градостроительного зонирования, но перед осуществлением гражданами и юридическими лицами процедур инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства (см. комментариев к ст. 12 и ст. 34). Проекты планировки конкретизируют требования правил землепользования и застройки, принимаемых в ходе градостроительного зонирования территории муниципального образования. Именно в правилах происходит деление территории муниципального образования на территориальные зоны, для каждой из которых устанавливается градостроительный регламент, определяющий разрешенное использование земельных участков и объектов недвижимости, предельные размеры земельных участков для такого использования и т.д. Заметим, что с 1 января 2010 г. при отсутствии правил землепользования и застройки документация по планировке территории (кроме случаев межевания застроенных территорий) не подготавливается.

Необходимо подчеркнуть, что в ч. 3 ст. 41 ГрадК РФ содержится важное правило – в случае установления границ незастроенных и не предназначенных для строительства земельных участков подготовка документации по планировке территории осуществляется в соответствии с земельным, водным, лесным и иным законодательством. Это означает, что в отношении таких участков градостроительный план не подготавливается (ч. 1 ст. 44 ГрадК РФ), а значит, в случаях с огородничеством мы имеем упрощенную процедуру подготовки проектов планировки как вида градостроительной документации. Об этом же идет речь и в п. 2 комментируемой статьи, согласно которому огородническое некоммерческое объединение, уставом которого не предусмотрено закрепление земельных участков за гражданами на праве собственности, вправе приступить к использованию выделенного земельного участка без составления документации по его застройке. Напомним, что ст. 1 комментируемого Закона не предусматривает строительство на огородных участках объектов капитального строительства, а практика регулирования огородничества идет по пути преимущественного предоставления огородникам и их объединениям земельных участков в аренду.

Таким образом, подготовка документации о планировке осуществляется как в отношении застроенной территории (или подлежащей застройке), так и в отношении территории незастроенной и не подлежащей застройке.

3. В настоящий момент в различных субъектах РФ и муниципальных образованиях сложилась неодинаковая ситуация с наличием градостроительной документации. В большинстве городских округов и городских поселений разработаны и приняты новые генеральные планы; в большинстве сельских поселений таких градостроительных документов нет. В нескольких десятках муниципальных образований приняты правила землепользования и застройки; в подавляющем же большинстве других они находятся в стадии разработки. Столь же разнообразна картина и с наличием проектов планировки.

Отмечая существование такой динамики, заметим, что с 1 января 2010 г. проекты планировки застроенных и незастроенных территорий и проекты межевания (для незастроенных территорий) могут утверждаться только при наличии документов территориального планирования (схем территориального планирования для Российской Федерации,

субъектов РФ и муниципальных районов и генеральных планов для городских округов и поселений). До 1 января 2010 г. земельные участки из состава государственных или муниципальных земель могут предоставляться дачным, садовым и огородным некоммерческим объединениям посредством предварительного согласования мест размещения объектов при отсутствии документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории. После указанной даты это делать органам публичной власти запрещено.

В состав документации по планировке территории могут включаться проекты межевания территории и градостроительные планы земельных участков. В соответствии с последними происходит формирование земельного участка (включая установление его границ), осуществляемое до его предоставления некоммерческому объединению и его членам (ст. 14 комментируемого Закона).

Подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями технических регламентов, градостроительных регламентов с учетом границ территорий объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий вновь выявленных объектов культурного наследия, границ зон с особыми условиями использования территорий.

В ходе осуществления процедуры планировки территории происходит выделение границ микрорайонов, кварталов, устанавливаются красные линии, выделяются территории общего пользования, иные территории, занятые публичными объектами (объектами транспортной, инженерной, иной инфраструктуры). После такой фиксации границ публичных объектов наступает вторая стадия планировки территории, когда производится межевание земельных участков для предоставления гражданам и юридическим лицам.

4. В результате межевания незастроенной (но подлежащей в соответствии с градостроительной документацией застройке) территории выделяются земли дачных и садовых некоммерческих объединений, а также непосредственно земельные участки граждан. На последние подготавливается градостроительный план земельного участка, являющийся основанием проведения землеустройства, постановки участка на кадастровый учет, предоставления его гражданам и последующей государственной регистрации прав граждан на него. Соответственно последующее строительство объектов недвижимости садоводы и дачники должны осуществлять в соответствии с параметрами, указанными в градостроительном плане земельного участка (а последние, в свою очередь, вытекают из содержания Правил землепользования и застройки).

Проект межевания территории включает в себя несколько разновидностей чертежей межевания территории, на которых отображаются в том числе границы формируемых земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства (например, дачного строительства), а также границы публичных сервитутов.

В составе градостроительного плана дачного или садового земельного участка должны указываться: его границы; границы зон действия публичных сервитутов (если таковые есть); минимальные отступы от границ земельного участка в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений; информация о градостроительном регламенте (в том числе информация о всех предусмотренных градостроительным регламентом видах разрешенного использования земельного участка); информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, объектах культурного наследия (если таковые есть); информация о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения. В состав градостроительного плана земельного участка может включаться информация о возможности или невозможности его деления на несколько земельных участков.

5. Решение о подготовке документации по планировке территории принимается органом местного самоуправления поселения или городского округа по собственной инициативе либо на основании предложений физических или юридических лиц, заинтересо-

ванных в предоставлении земельных участков в том числе для ведения садоводства или дачного хозяйства. Последний вариант как раз и предусматривает п. 3 комментируемой статьи.

После опубликования решения о подготовке документации по планировке территории физические или юридические лица вправе представить в орган местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа свои предложения о порядке, сроках подготовки и содержании документации по планировке территории. Проекты планировки территории и проекты межевания территории, подготовленные в составе документации по планировке территории на основании решения органа местного самоуправления поселения или городского округа, до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях. Порядок организации и проведения публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений ГрадК РФ.

В целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории проводятся с участием граждан, проживающих на территории, применительно к которой осуществляется подготовка проекта ее планировки и проекта ее межевания, правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на указанной территории, лиц, законные интересы которых могут быть нарушены в связи с реализацией таких проектов. Участники публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории вправе представить в уполномоченный на проведение публичных слушаний орган местного самоуправления поселения или городского округа свои предложения и замечания, касающиеся проекта планировки территории или проекта межевания территории, для включения их в протокол публичных слушаний.

Заключение о результатах публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, и размещается на официальном сайте поселения (при наличии официального сайта поселения) или на официальном сайте городского округа (при наличии официального сайта городского округа) в сети Интернет.

Утверждая проект планировки (сам по себе или с включенным в его состав проектом межевания), орган местного самоуправления тем самым признает его соответствие требованиям документов территориального планирования и градостроительного зонирования, техническим регламентам, региональным и местным нормативам градостроительного проектирования. В случае если такая проверка была проведена формально, а правам и законным интересам граждан и юридических лиц впоследствии был причинен вред, последний подлежит возмещению в полном объеме (ст. 59 ГрадК РФ).

6. Вплоть до утверждения проанализированной выше градостроительной документации продолжают действовать Строительные нормы и правила РФ СНиП 30-02-97 "Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения" (утв. Постановлением Госстроя России от 10 сентября 1997 г. №18-51) в части, не противоречащей ЗК РФ и ГрадК РФ (см. подробнее комментарий ст. 33). В ходе разработки и утверждения предусмотренной ГрадК РФ градостроительной документации эти нормы могут быть частично использованы для разработки градостроительных регламентов.

Именно такой вывод следует из ст. 7 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. №191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации". Согласно данной статье, до приведения в соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территорий, архитектурно-строительному проектированию, строительству, рекон-

струкции объектов капитального строительства и действующих на территории Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также акты законодательства Союза ССР, действующие на территории Российской Федерации в пределах и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, применяются постольку, поскольку они не противоречат Градостроительному кодексу Российской Федерации.

### **Статья 33. Нормативы организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

**1. Нормативы организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения устанавливают органы местного самоуправления в порядке, установленном градостроительным законодательством, с учетом их природных, социально-демографических, национальных и иных особенностей. Основой для этого служат базовые нормативы организации и застройки территории таких объединений, установленные федеральными органами исполнительной власти и необходимые для соблюдения природоохранного, земельного законодательства, законодательства о градостроительстве, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о пожарной безопасности.**

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ)

**2. Основными нормативами организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в соответствии с градостроительным законодательством являются:**

**количество и размеры подъездных и внутренних дорог;**  
**минимальные расстояния между зданиями, строениями, сооружениями и границами земельных участков;**

**тип источников водоснабжения;**

**техническая характеристика инженерного обеспечения территории такого объединения;**

**перечень необходимых противопожарных сооружений;**

**перечень мероприятий по охране окружающей среды.**

**В зависимости от конкретных условий могут дополнительно применяться и иные нормативы организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

#### *Комментарий к статье 33*

Как мы уже отмечали в комментариях к статьям 12 и 32, подобные нормативы, то есть параметры и виды застройки территории дачного, садового или огородного объединения, предусматриваются градостроительными регламентами, входящими составной частью в правила землепользования и застройки – муниципальный правовой акт и конкретизируются в проектах планировки территории. Именно в этих документах непосредственно определяются и минимальные расстояния между зданиями, и их этажность, и уровень развития инженерной и транспортной инфраструктуры и т.д.

Поскольку до сих пор данные виды градостроительной документации утверждены не во всех муниципальных образованиях, там продолжают действовать Строительные нормы и правила РФ СНиП 30-02-97 "Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения" (утв. Постановлением Госстроя России от 10 сентября 1997 г. №18-51) в части, не противоречащей ЗК РФ и ГрадК РФ.

В соответствии с указанным СНиПом проект планировки территории дачного или садового объединения может разрабатываться как для одной, так и для группы (массива) рядом расположенных территорий садоводческих (дачных) объединений. Для группы (массива) территорий садоводческих (дачных) объединений, занимающих площадь более 50 га, разрабатывается концепция генерального плана, предшествующая разработке проектов планировки и застройки территорий садоводческих (дачных) объединений и содержащая основные положения по развитию внешних связей с системой поселений, транспортных коммуникаций, социальной и инженерной инфраструктуры.

При установлении границ территории садоводческого (дачного) объединения должны соблюдаться требования по охране окружающей среды, по защите территории от шума и выхлопных газов транспортных магистралей, промышленных объектов, от электриче-

ских, электромагнитных излучений, от выделяемого из земли радона и других негативных воздействий. Размещение территорий садоводческих (дачных) объединений запрещается в санитарно-защитных зонах промышленных предприятий.

Территорию садоводческого (дачного) объединения необходимо отделять от железных дорог любых категорий и автодорог общего пользования I, II, III категорий санитарно-защитной зоной шириной не менее 50 м, от автодорог IV категории – не менее 25 м с размещением в ней лесополосы шириной не менее 10 м. Территория садоводческого (дачного) объединения должна отстоять от крайней нити нефтепродуктопровода на расстоянии, не менее указанного в СНиП 2.05.13. Запрещается размещение территорий садоводческих (дачных) объединений на землях, расположенных под линиями высоковольтных передач 35 кВА и выше, а также с пересечением этих земель магистральными газо- и нефтепроводами. Расстояние по горизонтали от крайних проводов высоковольтных линий (при наибольшем их отклонении) до границы территории садоводческого (дачного) объединения принимается в соответствии с Правилами устройства электроустановок (ПУЭ).

Расстояние от застройки на территориях садоводческих (дачных) объединений до лесных массивов должно быть не менее 15 м. При пересечении территории садоводческого (дачного) объединения инженерными коммуникациями надлежит предусматривать санитарно-защитные зоны.

Территория садоводческого (дачного) объединения должна быть соединена подъездной дорогой с автомобильной дорогой общего пользования. На территорию садоводческого (дачного) объединения с числом садовых участков до 50 следует предусматривать один въезд, более 50 – не менее двух въездов. Ширина ворот должна быть не менее 4,5 м, калитки – не менее 1 м. Земельный участок, предоставленный садоводческому (дачному) объединению, состоит из земель общего пользования и земель индивидуальных участков.

К землям общего пользования относятся земли, занятые дорогами, улицами, проездами (в пределах красных линий), пожарными водоемами, а также площадками и участками объектов общего пользования (включая их санитарно-защитные зоны). При въезде на территорию общего пользования садоводческого (дачного) объединения предусматривается сторожка, состав и площади помещений которой устанавливаются уставом садоводческого (дачного) объединения. Планировочное решение территории садоводческого (дачного) объединения должно обеспечивать проезд автотранспорта ко всем индивидуальным садовым участкам, объединенным в группы, и объектам общего пользования.

На территории садоводческих (дачных) объединений и за их пределами запрещено организовывать свалки отходов. Бытовые отходы утилизируются на садовых (дачных) участках. Для не утилизируемых отходов (стекло, металл, полиэтилен и др.) на территории общего пользования должны быть предусмотрены площадки для контейнеров для мусора. Площадки для мусорных контейнеров размещаются на расстоянии не менее 20 и не более 100 м от границ участков. При организации на территории общего пользования склада минеральных удобрений и химикатов следует учитывать, что их хранение запрещено под открытым небом, вблизи открытых водоемов и водозаборных скважин.

Для обеспечения пожаротушения на территории общего пользования садоводческого (дачного) объединения должны предусматриваться противопожарные водоемы или резервуары вместимостью, куб. м, при числе участков: до 300 – не менее 25, более 300 – не менее 60 (каждый с площадками для установки пожарной техники, с возможностью забора воды насосами и организации подъезда не менее двух пожарных автомобилей).

Количество водоемов (резервуаров) и их расположение определяется требованиями СНиП 2.04.02. Садоводческие (дачные) объединения, включающие до 300 садовых участков, в противопожарных целях должны иметь переносную мотопомпу, при числе участков от 301 до 1000 – прицепную мотопомпу; при числе участков более 1000 – не менее двух прицепных мотопомп.

На территории общего пользования садоводческого (дачного) объединения должны быть предусмотрены источники питьевой воды. Вокруг каждого источника организуется санитарно-защитная зона. Расчет систем водоснабжения производится исходя из следующих норм среднесуточного водопотребления на хозяйственно-питьевые нужды: при водопользовании из водоразборных колонок, скважин, шахтных колодцев – 30 – 50 л/сут на 1

жителя; при обеспечении внутренним водопроводом и канализацией (без ванн) – 125 – 160 л/сут на 1 жителя. Для полива посадок на приусадебных участках: овощных культур – 3 – 15 л/кв. м в сутки; плодовых деревьев – 10 – 15 л/кв. м в сутки (полив предусматривается 1 – 2 раза в сутки в зависимости от климатических условий из водопроводной сети сезонного действия или из открытых водоемов и специально предусмотренных котлованов – накопителей воды).

При наличии водопровода или артезианской скважины для учета расходуемой воды на водоразборных устройствах на территории общего пользования и на каждом участке следует предусматривать установку счетчиков.

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 (сауна), душ, навес или гараж для автомобиля. В регионах возможно возведение хозяйственных построек, определенных местными традициями и условиями обустройства. Строительство указанных объектов должно осуществляться по соответствующим проектам. 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; от постройки для содержания мелкого скота и птицы – 4; от других построек – 1 м; от стволов высокорослых деревьев – 4 м, среднерослых – 2 м; от кустарника – 1 м.

Расстояние между жилым строением (или домом) и границей соседнего участка измеряется от цоколя дома или от стены дома (при отсутствии цоколя), если элементы дома (эркер, крыльцо, навес, свес крыши и др.) выступают не более чем на 50 см от плоскости стены. Если элементы выступают более чем на 50 см, расстояние измеряется от выступающих частей или от проекции их на землю (консольный навес крыши, элементы второго этажа, расположенные на столбах, и др.). При возведении на садовом (дачном) участке хозяйственных построек, располагаемых на расстоянии 1 м от границы соседнего садового участка, следует скат крыши ориентировать на свой участок.

#### **Статья 34. Порядок строительства объектов индивидуального (семейного) и общего пользования в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении**

**1. Возведение строений и сооружений в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении осуществляется в соответствии с проектом организации и застройки его территории.**

**2. Контроль за соблюдением требований к возведению строений и сооружений в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении проводит правление такого объединения, а также инспектора государственных органов, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства, в порядке авторского надзора организация, разработавшая проект организации и застройки территории такого объединения, органы местного самоуправления.**

**3. Тип материалов и конструкций, применяемых при возведении строений, сооружений и объектов инженерной инфраструктуры, определяют садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение и его члены самостоятельно в соответствии с проектом организации и застройки территории такого объединения.**

**4. Возведение гражданами на садовых, огородных или дачных земельных участках строений и сооружений, превышающих размеры, установленные проектом организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения для данных строений и сооружений, допускается после утверждения органом местного самоуправления проектов строительства данных строений и сооружений в порядке, установленном градостроительным законодательством.**

**5. Нарушение требований проекта организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения является основанием для привлечения такого объединения, а также его членов, допустивших нарушение, к ответственности в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.**



1. Параметры и виды объектов недвижимости, которые можно возвести на дачном (садовом) участке и на землях общего пользования садоводческого (дачного) некоммерческого объединения, определяются правилами землепользования и застройки, а также проектом планировки (см. комментарии к статьям 12, 32, 33). Указанные виды градостроительной документации регламентируют порядок публично-правовой организации развития территории, устанавливая особенности землепользования и застройки на ней. Порядок непосредственной застройки отдельно взятого земельного участка гражданином или юридическим лицом регламентируется главой шестой ГрадК РФ, определяющей порядок архитектурно-строительного проектирования, выдачи разрешений на строительство, осуществления государственного строительного надзора и т.д.

Попробуем выяснить, насколько все эти требования актуальны для садоводов, огородников и дачников и какие меры правового воздействия им грозят в случае, если они данные требования нарушат.

Первое обстоятельство, на которое следует обратить внимание, заключается в том, что строительство объектов капитального строительства на огородных участках запрещено, а режим застройки садовых и дачных участков отличается существенными льготами (упрощением) по сравнению с индивидуальным жилищным строительством и, тем более, строительством многоквартирных домов либо производственно-хозяйственных или общественно-деловых объектов.

Сущность данного упрощения заключается в том, что для строительства подавляющего большинства объектов капитального строительства необходима разработка проектной документации. Проектная документация – это материалы в текстовой форме и в виде карт (схем), определяющие архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства.

Однако осуществление подготовки проектной документации не требуется при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов индивидуального жилищного строительства (отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более чем три, предназначенных для проживания одной семьи). Застройщик лишь по собственной инициативе вправе обеспечить подготовку проектной документации применительно к объектам индивидуального жилищного строительства (ст. 48 ГрадК РФ). Соответственно разработка проектной документации и ее утверждение в органах архитектуры и градостроительства не требуется и при постройке садовых и дачных домов.

Отсюда вполне логично вытекает отсутствие необходимости проведения государственной экспертизы такой проектной документации (ст. 49 ГрадК РФ) и выдачи разрешения на строительство дачных и садовых домов, являющегося формой проверки соответствия проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка (п. 17 ст. 51 ГрадК РФ).

2. Каков же порядок строительства таких объектов и их регистрация органами публичной власти? Согласно ст. 25.3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" основаниями для государственной регистрации права собственности на создаваемый или созданный объект недвижимого имущества, если для его постройки не нужна выдача разрешения на строительство (как в случае с дачными и садовыми домами), являются:

а) документы, подтверждающие факт создания такого объекта недвижимого имущества и содержащие его описание;

б) правоустанавливающий документ на земельный участок, на котором расположен такой объект недвижимого имущества.

Представление последнего не требуется, если право заявителя на этот земельный участок ранее зарегистрировано в установленном законом порядке.

Обязательным приложением к указанным выше документам является кадастровый

план земельного участка, на котором расположен соответствующий создаваемый или созданный объект недвижимого имущества.

Его представление не требуется в случае, если:

а) право на указанный земельный участок ранее зарегистрировано в установленном законом порядке;

б) указанный земельный участок предназначен для ведения дачного хозяйства или садоводства и если представлено заключение правления соответствующего садоводческого или дачного некоммерческого объединения, подтверждающее, что создаваемый или созданный объект недвижимого имущества расположен в пределах границ указанного земельного участка.

Документом, подтверждающим факт создания объекта недвижимого имущества на предназначенном для ведения дачного хозяйства или садоводства земельном участке и содержащим описание такого объекта недвижимого имущества, является декларация об объекте недвижимого имущества. Ее форма утверждена Приказом Минэкономразвития России от 15 августа 2006 г. №232 "Об утверждении формы декларации об объекте недвижимого имущества".

Данная декларация содержит сведения об адресе (местоположении) объекта; о виде (названии) объекта (жилое здание с правом (либо без права) регистрации проживания на дачном земельном участке; жилое строение без права регистрации проживания, расположенное на садовом земельном участке; хозяйственное строение или сооружение (строение или сооружение вспомогательного использования)); о назначении объекта недвижимости (жилое/нежилое); о кадастровом номере земельного участка, на котором расположен объект недвижимого имущества (указывается в соответствии с кадастровым планом); о площади объекта недвижимости (общая площадь как сумма площадей всех помещений по внутреннему обмеру); о количестве этажей (этажности), в том числе подземных, объекта; о годе создания объекта недвижимого имущества; о материалах наружных стен объекта; о подключении объекта недвижимого имущества к сетям инженерно-технического обеспечения; о правообладателе объекта недвижимости (ФИО, дата рождения, пол, гражданство, реквизиты паспорта, адрес постоянного места жительства) и т.д.

На каждый объект подается своя декларация и соответственно отдельное заявление о государственной регистрации и квитанция об уплате госпошлины. Для строений на огороженном участке декларация вообще не предусмотрена. Однако из Закона "О дачной амнистии" прямо следует, что "декларационный" порядок распространяется на все объекты, для строительства которых не требуется получения разрешения, включая, таким образом, и построенные на огороженном земельном участке. В таком случае в декларации все строения на огороженном участке надо указывать как хозяйственные. Истребование у заявителя дополнительных документов для государственной регистрации права собственности гражданина на дачные, садовые дома и иные объекты не допускается.

На основании декларации орган Росрегистрации обязан будет выдать гражданину свидетельство о праве собственности на любой указанный им в декларации объект. Ни возможные нарушения проекта застройки, строительных и других норм, ни указание неточных сведений о строении в декларации не являются основанием для отказа в регистрации права собственности на все зафиксированные в декларации постройки, включая бани, сараи и т.д.

3. В соответствии со ст. 20 Федерального закона от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" с заявлениями о кадастровом учете объектов недвижимости вправе обратиться сами заинтересованные лица, а также от имени членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан – представитель, уполномоченный на подачу такого заявления принятым в установленном федеральным законом порядке решением общего собрания членов данного некоммерческого объединения или решением собрания уполномоченных данного некоммерческого объединения.

Постановка на учет объекта недвижимости, созданного на предназначенном для ведения дачного хозяйства или садоводства земельном участке, осуществляется на основании копии декларации о таком объекте недвижимости, поступившей в установленном

Правительством Российской Федерации порядке в орган кадастрового учета от органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Орган кадастрового учета при поступлении копии декларации об объекте недвижимости осуществляет постановку на учет такого объекта недвижимости и в срок не более чем семь рабочих дней со дня поступления этой копии направляет кадастровый паспорт такого объекта недвижимости в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Данное правило не ограничивает заявителя в возможности постановки на учет указанного объекта недвижимости на основании соответствующего заявления и необходимых для такого учета документов. Если при этом заявителем является гражданин, обладающий правом собственности на земельный участок, правом пожизненного наследуемого владения или правом постоянного (бессрочного) пользования участком, в пределах которого расположен указанный объект недвижимости, то им может быть представлена составленная и заверенная декларация об указанном объекте недвижимости. Форма данной декларации и состав включаемых в нее сведений устанавливаются органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений.

Отсутствие в государственном кадастре недвижимости кадастровых сведений о ранее учтенном земельном участке, предоставленном для ведения дачного хозяйства, огородничества, садоводства, о здании, сооружении, помещении или об объекте незавершенного строительства в необходимом объеме, не является основанием для отказа в выдаче (направлении) кадастрового паспорта такого объекта недвижимости. При этом отсутствие кадастровых сведений о таком объекте недвижимости в указанном объеме не может являться основанием для приостановления осуществления государственной регистрации прав на такой объект недвижимости или сделок с ним либо для отказа в осуществлении данной государственной регистрации.

4. Изложенные выше новые правила позволяют иначе взглянуть на ст. 222 ГК РФ, определяющую, что такое самовольная постройка и каковы ее последствия. Согласно п. 1 данной статьи самовольной постройкой является жилой дом, другое строение, сооружение или иное недвижимое имущество, созданное на земельном участке, не отведенном для этих целей в порядке, установленном законом и иными правовыми актами, либо созданное без получения на это необходимых разрешений или с существенным нарушением градостроительных и строительных норм и правил. Лицо, осуществившее самовольную постройку, не приобретает на нее право собственности. Оно не вправе распоряжаться постройкой – продавать, дарить, сдавать в аренду, совершать другие сделки. Самовольная постройка, по общему правилу, подлежит сносу осуществившим ее лицом либо за его счет. Право собственности на самовольную постройку может быть признано судом, а в предусмотренных законом случаях в ином установленном законом порядке за лицом, в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок, где осуществлена постройка. В этом случае лицо, за которым признано право собственности на постройку, возмещает осуществившему ее лицу расходы на постройку в размере, определенном судом. Право собственности на самовольную постройку не может быть признано за указанным лицом, если сохранение постройки нарушает права и охраняемые законом интересы других лиц либо создает угрозу жизни и здоровью граждан.

Сравнительный анализ упрощенного порядка регистрации прав на садовые и дачные домики, введенного Законом о "дачной амнистии", и правил ст. 222 ГК РФ позволяет сделать вывод, что признать любой дачный или садовый дом самовольной постройкой (вне зависимости от его технического состояния) практически невозможно. Легализация же их гражданами значительно облегчена.

5. Контроль за осуществлением застройки дачного, садового или огородного некоммерческого объединения могут осуществлять сами члены объединения (общественный контроль – см. комментарий ст. 26), а также специально уполномоченные органы государственной власти (например, государственный пожарный надзор) и органы местного самоуправления (муниципальный земельный контроль). Обратим внимание на то, что за строительством (реконструкцией) большинства объектов капитального строительства

осуществляется государственный строительный надзор. Как следует из ст. 54 ГрадК РФ, он осуществляется при: строительстве объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит государственной экспертизе в соответствии со ст. 49 ГрадК РФ либо является типовой проектной документацией или ее модификацией; реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, если проектная документация на осуществление реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе в соответствии со ст. 49 ГрадК РФ. Как мы уже отмечали выше, для строительства дачных и садовых домов разработка и утверждение проектной документации не требуется, и, тем более, в отношении них не проводится государственная градостроительная экспертиза. Соответственно по данным объектам не проводится и государственный строительный надзор.

6. Осуществить возведение дачного или садового дома (любого иного объекта на участке) граждане могут как непосредственно сами, так и привлекая других граждан и организации, с которыми заключается договор строительного подряда. Согласно ст. 748 ГК РФ заказчик вправе осуществлять контроль и надзор за ходом и качеством выполняемых работ, соблюдением сроков их выполнения (графиком), качеством предоставленных подрядчиком материалов, а также правильностью использования подрядчиком материалов заказчика, не вмешиваясь при этом в оперативно-хозяйственную деятельность подрядчика.

Заказчик, обнаруживший при осуществлении контроля и надзора за выполнением работ отступления от условий договора строительного подряда, которые могут ухудшить качество работ, или иные их недостатки, обязан немедленно заявить об этом подрядчику. Заказчик, не сделавший такого заявления, теряет право в дальнейшем ссылаться на обнаруженные им недостатки.

Подрядчик обязан исполнять полученные в ходе строительства указания заказчика, если такие указания не противоречат условиям договора строительного подряда и не представляют собой вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность подрядчика. Подрядчик, ненадлежащим образом выполнивший работы, не вправе ссылаться на то, что заказчик не осуществлял контроль и надзор за их выполнением, кроме случаев, когда обязанность осуществлять такой контроль и надзор возложена на заказчика законом.

Близким по своему содержанию к такому строительному контролю является авторский надзор. Согласно ст. 12 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. №169-ФЗ "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации" архитектор и юридическое лицо на основании договора с заказчиком (застройщиком) имеют право осуществлять авторский надзор за строительством архитектурного объекта или по поручению заказчика (застройщика) быть его ответственным представителем на строительстве данного объекта, осуществляя контроль за качеством строительных материалов, качеством и объемом выполняемых строительными работами и финансовый контроль.

Тип материалов и конструкций дачных и садовых домов зависит от параметров и видов построек и определяется Строительными нормами и правилами, а в ближайшем будущем – техническими регламентами.

7. Параметры и виды построек, возводимых (или возведенных ранее) гражданами на садовых и дачных земельных участках, определяются градостроительными регламентами, входящими в состав правил землепользования и застройки (см. комментарии ст. ст. 12, 32, 33). Этот документ устанавливает минимальные и максимальные размеры участков, все параметры (размеры) объектов недвижимости, которые можно возвести на земельном участке, и т.д.

Вместе с тем земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Реконструкция указанных объектов капитального строительства может осуществ-

ляться только путем приведения таких объектов в соответствие с градостроительным регламентом или путем уменьшения их несоответствия предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции. Изменение видов разрешенного использования указанных земельных участков и объектов капитального строительства может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, установленными градостроительным регламентом. В случае если использование указанных земельных участков и объектов капитального строительства продолжается и опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия, в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких земельных участков и объектов (ч. ч. 8 – 10 ст. 36 ГрадК РФ).

8. Особенности ответственности садоводов, огородников и дачников, в том числе за правонарушения в сфере строительства, посвящена ст. 47 комментируемого Закона.

## **Глава VIII. ПОДДЕРЖКА САДОВОДОВ, ОГОРОДНИКОВ, ДАЧНИКОВ И ИХ САДОВОДЧЕСКИХ, ОГОРОДНИЧЕСКИХ И ДАЧНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

### **Статья 35. Формы поддержки садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений**

1. Утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ.

2. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе:

1) вводить в штат федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления специалистов по вопросам развития личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и огородничества;

2) утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ;

3) вести просветительскую и агитационную работу в целях популяризации ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства;

4) утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ;

5) предоставлять через систему государственного агротехнического обслуживания услуги по поставке сортовых семян и посадочного материала сельскохозяйственных культур, органических и минеральных удобрений, средств защиты сельскохозяйственных культур от вредителей и болезней;

6) - 7) утратили силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ;

8) возмещать в полном объеме осуществляемые за счет целевых взносов затраты на инженерное обеспечение территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений;

9) устанавливать для садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений нормативы платы за электрическую энергию, воду, газ, телефон, определенные для сельских потребителей.

3. Органы местного самоуправления вправе:

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ)

устанавливать льготы по местным налогам подрядным организациям, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим строительство объектов общего пользования в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях;

вводить льготы по оплате проезда садоводов, огородников, дачников и членов их семей на пригородном пассажирском транспорте до садовых, огородных или дачных земельных участков и обратно.

4. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации вправе:

1) участвовать в формировании фондов взаимного кредитования посредством предоставления средств в размере до пятидесяти процентов общей суммы взносов;

2) участвовать в создании фондов проката посредством предоставления средств в размере пятидесяти процентов общей суммы взносов в фонд проката;

3) предоставлять средства на инженерное обеспечение территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений до пятидесяти процентов общей суммы сметных затрат;

4) возмещать в полном объеме осуществляемые за счет целевых взносов затраты на инженерное обеспечение территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений;

5) предоставлять средства на землеустройство и организацию территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, восстановление и повышение плодородия почвы, защиту садовых, огородных и дачных земельных участков от эрозии и загрязнения, соблюдение экологических и санитарных требований;

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ)

6) продавать садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям оборудование и материалы при сносе, реконструкции и капитальном ремонте жилых строений, жилых домов, хозяйственных строений и сооружений;

7) обеспечивать садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения продукцией производственно-технического назначения государственных и муниципальных организаций, отходами строительного и иного производства.

Органы местного самоуправления и организации вправе принимать на баланс дороги, системы электроснабжения, газоснабжения, водоснабжения, связи и другие объекты садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений.

5. Органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации вправе осуществлять поддержку развития садоводства, огородничества и дачного хозяйства в иных формах.

### *Комментарий к статье 35*

Формы государственной поддержки садоводов, огородников, дачников и их объединений претерпели изменения в сторону сужения перечня возможной поддержки органами государственной власти и местного самоуправления. Так, сейчас садоводы, огородники, дачники и их объединения не вправе рассчитывать на полное или частичное освобождение от уплаты федеральных налогов и сборов, в связи с чем следует обратить внимание на следующее.

В настоящий момент садоводам, огородникам, дачникам и их объединениям не предоставляются на льготных условиях помещения, средства связи; не осуществляется льготное кредитование под залог их участков, содействие по поставке сортовых семян, посадочных материалов и др. Многие из отмененных форм поддержки были введены еще в период действия советского земельного законодательства. Так, льготное кредитование было предусмотрено Постановлением Совета Министров СССР от 29 декабря 1984 г. №1286 "Об упорядочении организации коллективного садоводства и огородничества".

Данный Закон предусматривает возможные формы поддержки со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также со стороны органов местного самоуправления, но реализация данных форм требует нормативно-правового обеспечения со стороны исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, что не всегда присутствует.

Иные формы поддержки могут быть прямо предусмотрены законодательством, включая федеральные нормативно-правовые акты. Так, ВК РФ не требует заключения договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование, если водный объект используется для полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными (п. 16 ч. 3 ст. 11). Данный вид водопользования отнесен к общему водопользованию. В соответствии с подп. 13 п. 2 ст. 333.9 НК РФ забор воды из водных объектов для полива садоводческих, огороднических, дачных земельных участков, земельных участков личных подсобных хозяйств граждан, которые находятся в их собственности, объектом обложения водным налогом не признаются. Данная норма вступила в действие с 1 января 2005 г.

### **Статья 36. Порядок поддержки садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений**

1. Предоставление субвенций, возмещение произведенных за счет целевых взносов членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений затрат на инженерное обеспечение территорий таких объединений, землеустройство и организацию территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, восстановление и повышение плодородия почвы, защиту садовых, огородных и дачных земельных участков от эрозии и загрязнения, соблюдение экологических и санитарных требований, участие органов государственной власти и органов местного самоуправления в формировании фонда взаимного кредитования, кредитных потребительских

союзов, фонда проката осуществляются в порядке, установленном статьей 35 настоящего Федерального закона.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ)

2 - 3. Утратили силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ.

4. Порядок продажи садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям оборудования и материалов при сносе, реконструкции и капитальном ремонте жилых строений, жилых домов, хозяйственных строений и сооружений, обеспечения садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений продукцией производственно-технического назначения государственных и муниципальных организаций, отходами строительного и иного производства устанавливает Правительство Российской Федерации.

5. Прием на баланс органов местного самоуправления и организаций дорог, систем электроснабжения, газоснабжения, водоснабжения, связи осуществляется в соответствии с решениями общих собраний членов садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений (собраний уполномоченных) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации для объектов социальной и инженерной инфраструктур реорганизуемых и реорганизованных сельскохозяйственных организаций.

6. Нормативы платы за использование для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства телефонной связи, электрической энергии, газа, введение льгот по оплате проезда садоводов, огородников, дачников и членов их семей на пригородном пассажирском транспорте до садовых, огородных или дачных земельных участков и обратно устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

7. Порядок предоставления на льготных условиях помещений, средств телефонной связи, оргтехники, коммунальных услуг ассоциациям (союзам) садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений устанавливаются органы местного самоуправления.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ)

### *Комментарий к статье 36*

1. Ряд мероприятий, включая инженерное обеспечение территорий садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, землеустройство, восстановление и повышение плодородия почвы, соблюдение экологических требований и т.д., возможен за счет предоставления субвенций, возмещения произведенных затрат. Это предусмотрено ст. 35 комментируемого Закона. Так, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе возмещать в полном объеме осуществляемые за счет целевых взносов затраты на инженерное обеспечение территорий садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе участвовать в формировании фондов взаимного кредитования посредством предоставления средств в размере до пятидесяти процентов общей суммы взносов; предоставлять средства на инженерное обеспечение территорий объединений до пятидесяти процентов общей суммы сметных затрат; возмещать в полном объеме осуществляемые за счет целевых взносов затраты на инженерное обеспечение территорий садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений; предоставлять средства на землеустройство, организацию территорий, восстановление и повышение плодородия почвы, защиту садовых, огородных и дачных участков от эрозии, загрязнения, соблюдение экологических и санитарных требований и т.д.

Анализ ст. ст. 35, 36 комментируемого Закона позволяет сделать вывод, что оказание финансовой помощи возможно тремя основными способами: 1) предоставление средств на определенные мероприятия; 2) софинансирование мероприятий за счет создания фондов взаимного кредитования, фондов прокатов за счет взносов со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; 3) возмещение понесенных расходов садоводческим, огородническим, дачным некоммерческим объединением за счет целевых взносов его членов, что должно быть подтверждено документально (и взносы, и расходование средств).

Целевые средства должны использоваться садоводческим товариществом строго в соответствии со сметой на финансирование расходов на содержание садоводческого товарищества и ведение его уставной деятельности.

К основным статьям расходов садоводческого товарищества, как правило, относятся: расходы на оплату труда; ЕСН и отчисления на пенсионное страхование и обязательное страхование от несчастных случаев; почтово-телеграфные расходы; оплата телефона; расходы на канцтовары и принадлежности; расходы на проведение ежегодного собрания участников товарищества; расходы на вывоз мусора и отходов; расходы на аренду помещения; прочие непредвиденные расходы.

Статьи расходов отражаются в смете. Унифицированной формы сметы, утвержденной законодательством, не существует. Форма сметы и периодичность ее составления утверждается руководящим органом товарищества. Сама смета доходов и расходов утверждается общим собранием членов товарищества. По окончании отчетного периода необходимо составить отчет об исполнении сметы, который утверждается общим собранием. Каждая строка сметы должна быть подтверждена соответствующим расчетом или оправдательными документами. В случае если на отчетную дату не все средства целевого финансирования были использованы, остаток средств по решению общего собрания членов товарищества переносится на следующий период.

Следует обратить внимание, что оказание данных видов финансового содействия – право, а не обязанность вышеуказанных органов.

2. Иные формы поддержки садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, предусмотренные п. п. 4 – 7 ст. 36 комментируемого Закона, требуют разработки и принятия нормативно-правовых актов Правительством РФ, субъектами РФ, органами местного самоуправления, в которых будет заложен механизм реализации данных норм. До принятия соответствующих актов предусмотренные меры поддержки садоводов, огородников, дачников, включая продажу строительного оборудования и материалов, прием на баланс органов местного самоуправления и организаций дорог, систем электроснабжения, газоснабжения, водоснабжения, установление льготных нормативов за пользование телефонной связью, электроэнергией, льгот по оплате проезда и др., можно рассматривать как нормы-декларации, не подкрепленные гарантиями их исполнения.

### **Статья 37. Участие садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в принятии органами государственной власти или органами местного самоуправления решений, касающихся прав и законных интересов членов таких объединений**

1. Участие садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в принятии органами государственной власти или органами местного самоуправления решений, касающихся прав и законных интересов членов таких объединений, осуществляется посредством делегирования представителей таких объединений или их ассоциации (союза) на заседания органов государственной власти или органов местного самоуправления, принимающих указанные решения.

2. В случае необходимости принятия решения, касающегося прав и законных интересов членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, орган государственной власти или орган местного самоуправления обязан не менее чем за месяц известить председателя садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения о содержании предполагаемых вопросов, дате, времени и месте их рассмотрения, проекте решения.

3. Если решение органа государственной власти или органа местного самоуправления затрагивает интересы одного или нескольких членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (прокладка в границах земельных участков членов такого объединения инженерных сетей, установка опор линий электропередачи и другое), необходимо согласие в письменной форме собственников (владельцев, пользователей) данных земельных участков.

4. Участие садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, ассоциаций (союзов) таких объединений в подготовке и принятии решений, касающихся прав садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, ассоциаций (союзов) таких объединений, может осуществляться в иных формах.

5. Решение органа государственной власти или органа местного самоуправления, ведущее к нарушению прав и законных интересов членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, может быть обжаловано в суд.



1. Одним из важнейших принципов российского земельного законодательства является принцип участия граждан и их объединений в решении вопросов, касающихся их прав на землю. Согласно данному принципу граждане России и их объединения вправе принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

Комментируемая статья носит более широкий характер, так как направлена на участие садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в принятии решений органами государственной власти или местного самоуправления, касающихся прав и законных интересов членов данных объединений. В качестве форм общественного участия закреплена возможность принимать участие в заседаниях органов государственной власти и местного самоуправления. Представляется, что подобное делегирование необходимо при рассмотрении, обсуждении и принятии нормативно-правовых актов, устанавливающих формы государственной поддержки со стороны органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В отличие от регулирования участия граждан и их объединений в решении вопросов, касающихся их прав на землю, комментируемый Закон определяет порядок взаимодействия садоводческих, огороднических и дачных объединений с органами государственной власти и местного самоуправления при принятии решений, затрагивающих интересы их членов. В частности, необходимо надлежащим образом известить председателя садоводческого, огороднического, дачного некоммерческого объединения, указав в извещении предполагаемые для обсуждения вопросы, а также дату, время, место их рассмотрения, проект решения. Очевидно, такое извещение должно быть сделано в письменной форме. Комментируемый Закон не устанавливает перечень вопросов, принятию решений по которым в обязательном порядке предшествует обсуждение с председателями объединений. Ничего не говорится и о необходимости учета мотивированного мнения членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения органами власти.

2. Особо выделена необходимость получения в письменной форме согласия собственников (владельцев, пользователей) земельных участков садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения при принятии решений, затрагивающих их интересы, в том числе при прокладке в границах их участков инженерных сетей, установке линий электропередачи. По своей правовой природе подобные ограничения прав собственников земельных участков подпадают под публичный сервитут, если размещение объектов инфраструктуры происходит в интересах государства, местного самоуправления или местного населения без изъятия земельного участка. Допускается установление и частного сервитута, который также может быть установлен для прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи, трубопроводов и т.п. Публичный сервитут устанавливается законом или нормативно-правовым актом Российской Федерации, субъекта РФ или нормативным правовым актом органа местного самоуправления с учетом результатов публичных слушаний, порядок проведения которых в настоящее время федеральным законодательством не установлен. И публичный, и частный сервитут подлежат государственной регистрации. Правое регулирование частного сервитута осуществляется нормами гражданского законодательства (ст. 274 ГК РФ), а публичного – нормами земельного законодательства (ст. 23 ЗК РФ).

К иным формам участия граждан – садоводов, огородников и дачников в подготовке и принятии решений органами публичной власти можно отнести участие в совещаниях, конференциях, сходах, референдумах, обсуждениях в средствах массовой информации, участия в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях и т.д.

3. Решение органа государственной власти или местного самоуправления, ведущее к нарушению прав и законных интересов членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, может быть обжаловано в суд. В данном случае речь

идет о возможности обжалования решений, действий органов публичной власти. Порядок рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, предусмотрен гл. 23 – 25 ГПК РФ. Суд приступает к рассмотрению дела, возникающего из публичного производства, на основании заявления заинтересованного лица. В заявлении необходимо указать, какие решения, действия (бездействие) должны быть признаны незаконными, какие права и свободы лица нарушены этими решениями, действиями (бездействием). На основании ст. 256 ГПК РФ гражданин вправе обратиться в суд с заявлением в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод. Суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод (ч. 1 ст. 258 ГПК РФ).

### **Статья 38. Содействие органов государственной власти и органов местного самоуправления садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям**

1. Содействие органов государственной власти и органов местного самоуправления садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям осуществляется посредством принятия соответствующих решений и заключения договоров на основании обращений в письменной форме садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений.

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны содействовать садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям в осуществлении государственной регистрации или перерегистрации прав на садовые, огородные или дачные земельные участки, строений и сооружений, расположенных на них, изготовлении межевых планов садовых, огородных и дачных земельных участков в порядке и в сроки, которые установлены законодательством.

(в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 №31-ФЗ, от 13.05.2008 №66-ФЗ)

Садоводы, огородники и дачники, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации относятся к категории социально незащищенных групп населения, вправе обратиться в органы местного самоуправления с заявлениями о снижении платы за осуществление государственной регистрации или перерегистрации прав на садовые, огородные или дачные земельные участки, строения и сооружения, расположенные на них, изготовление межевых планов указанных участков. Органы местного самоуправления принимают к рассмотрению такие заявления, если данный вопрос находится в их компетенции. В месячный срок со дня регистрации такого заявления орган местного самоуправления обязан принять решение и в письменной форме уведомить о принятом решении заявителя.

(в ред. Федерального закона от 13.05.2008 №66-ФЗ)

3. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны содействовать садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям в:

В соответствии с Федеральным законом от 07.12.2011 №417-ФЗ с 1 января 2013 года в подпункте 1 пункта 3 статьи 38 слово "канализации" будет заменено словом "водоотведения".

1) осуществлении работ по строительству и ремонту дорог, линий электропередачи, систем водоснабжения и канализации, газоснабжения, связи или по подключению к действующим линиям электропередачи, системам водоснабжения и канализации; организации машинно-технических станций, фондов проката, магазинов посредством принятия решений о заключении договоров на выполнение соответствующих работ государственными и муниципальными предприятиями, об организации и о проведении конкурсов программ и инвестиционных проектов развития инфраструктур территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, об осуществлении совместных проектов развития инфраструктур территорий таких объединений, оплаты доли затрат на содержание инфраструктур в случае, если данные инфраструктуры предназначены для обслуживания населения соответствующих территорий или если объекты инженерной инфраструктуры таких объединений приняты в установленном порядке на баланс органов местного самоуправления и организаций;

2) обеспечении проезда садоводов, огородников, дачников и членов их семей до садовых, огородных и дачных земельных участков и обратно посредством установления соответствующих графиков работы пригородного пассажирского транспорта, организации новых автобусных маршрутов, организации и оборудования остановок, железнодорожных платформ, осуществления контроля за работой пригородного пассажирского транспорта;

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ)

3) обеспечении пожарной и санитарной безопасности, охраны окружающей среды, памятников и объектов природы, истории и культуры в соответствии с законодательством Российской Феде-

рации и законодательством субъектов Российской Федерации посредством создания комиссий по контролю за выполнением требований законодательства, в состав которых входят представители садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

(в ред. Федерального закона от 30.12.2008 №309-ФЗ)

### *Комментарий к статье 38*

1. Большинство предусмотренных форм содействия деятельности садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления имеет большую практическую значимость при условии их осуществления со стороны указанных субъектов. В качестве общей нормы закрепляется положение о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления могут оказать содействие в случае обращения в письменной форме некоммерческого объединения. Порядок обращений и их рассмотрение в настоящее время регулируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам.

Обращение гражданина (далее – обращение) – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в государственный орган, орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

Вышеупомянутый Федеральный закон от 2 мая 2006 г. закрепляет ряд требований к обращению: необходимо в письменном обращении в обязательном порядке указать либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляется письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Также необходимо изложить суть предложения, заявления или жалобы, поставить личную подпись и дату. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии. Гражданин направляет письменное обращение

непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

В случае если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу могут в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Обращение лица подлежит обязательному рассмотрению. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо:

1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение;

2) запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

4) дает письменный ответ по существу поставленных вопросов;

5) уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны в течение 15 дней представлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну и для которых установлен особый порядок представления.

Ответ на обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении. Общий срок рассмотрения обращений – 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

2. Важной формой содействия со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, прямо предусмотренных п. 2 комментируемой статьи, является содействие в государственной регистрации или перерегистрации прав на садовые, огородные или дачные земельные участки, строений, сооружений на них, изготовлении планов (чертежей) в порядке и сроки, установленные законодательством.

Следует отметить, что данная конкретная форма содействия, как и некоторые другие, предусмотренные комментируемой статьей, потеряют свою актуальность в случае надлежащего исполнения государственными органами и органами местного самоуправления возложенных на них полномочий, закрепленных в актах, определяющих статус данных органов.

Поскольку органы, которые могут оказать подобное содействие, Законом четко не определены, возникает вопрос: куда следует обратиться за содействием, если орган власти не выполняет в установленные сроки возложенные на него обязанности? Представляется, что это может быть вышестоящий орган, прокуратура либо суд.

Вместе с тем перерегистрация прав на земельные участки в последнее время значительно упрощена, требуется обращение в органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Отказ в такой регистрации следует обжаловать в суд, если, по мнению заявителя, он является необоснованным. Изменения законодательства коснулись и регистрации прав на создаваемые объекты недвижимости на территории садовых, огороднических, дачных участков.

В отношении содействия по составлению планов земельных участков следует отметить существующую неопределенность по данному вопросу. В соответствии с п. 2 комментируемой статьи отнесение садоводов, огородников и дачников к категории социально незащищенных групп населения дает им основание обращаться в органы местного самоуправления с заявлением о снижении платы за осуществление государственной регистрации прав на садовые, огородные, дачные земельные участки, строения и сооружения, изготовление планов. Нечетко сформулированной является правовая норма, согласно которой в месячный срок со дня регистрации заявления лица орган местного самоуправления обязан принять решение в письменной форме и уведомить о принятом решении заявителя. Не совсем понятно, о каком решении идет речь, т.к. снижение платы за регистрационные действия не входит в полномочия органа местного самоуправления.

Следует отметить, что требование о снижении платы за государственную регистрацию или перерегистрацию прав на садовые, огородные и дачные земельные участки, строения и сооружения, расположенные на них, в принципе не является правомерной. Плата за регистрационные действия прямо установлена НК РФ: государственная пошлина за государственную регистрацию права собственности физического лица на земельный участок, предназначенный для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства и т.д. составляет 100 рублей (п. 20.2 ст. 333.33). В ст. 333.35 НК РФ предусматриваются льготы для отдельных категорий физических лиц и организаций в виде освобождения от уплаты государственной пошлины.

Что касается земельного налога, то он относится к числу местных налогов, и при его установлении представительные органы муниципальных образований (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут устанавливать налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков (ч. 2 ст. 387 НК РФ). Вместе с тем ряд налоговых льгот предусмотрен непосредственно НК РФ. Так, возможно уменьшение налоговой базы на не облагаемую налогом сумму в размере 10000 рублей в отношении земельного участка, находящегося в собственности, постоянном (бессрочном) пользовании или пожизненном наследуемом владении отдельных категорий налогоплательщиков, включая Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы, ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны, а также ветеранов и инвалидов боевых действий и других, указанных в ст. 391 НК РФ. К числу лиц и организаций, освобождающихся от уплаты земельного налога, члены садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, а также сами садоводческие, огороднические, дачные некоммерческие объединения граждан не относятся (ст. 395 НК РФ). Налоговая ставка в соответствии со ст. 394 НК РФ не может превышать 0,3 процента в отношении земельных участков, предоставленных для садоводства, огородничества и животноводства. Это так называемый пониженный размер ставки земельного налога (в числе земельных участков не указаны земли, предоставленные для дачного хозяйства).

3. Наиболее практически востребованными являются вопросы, по которым возможно содействие со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, предусмотренные п. 3 комментируемой статьи.

Так, это вопросы осуществления работ по строительству и ремонту дорог, линий электропередач, систем водоснабжения, канализации, организации магазинов и т.п. В

данном случае содействие в решении данных вопросов установлено законом как обязанность органов государственной власти и местного самоуправления. Некоторые формы содействия прямо предусмотрены Законом:

- принятие решения о заключении договоров на выполнение соответствующих работ государственными и муниципальными предприятиями;
- принятие решений об организации и проведении конкурсов, программ и инвестиционных проектов развития инфраструктур некоммерческого объединения;
- принятие решений о совместных проектах развития инфраструктур некоммерческих объединений;
- принятие решения об оплате доли затрат на содержание инфраструктур в случаях, установленных Законом.

Основная проблема построения и обеспечения содержания дорог, иных объектов инфраструктуры связана с необходимостью финансирования соответствующих работ. Учитывая состав садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений (сам Закон называет их социально незащищенными), сбор средств на счет целевых взносов может затянуться надолго.

4. Важное значение имеет предусмотренная со стороны органов государственной власти и местного самоуправления такая форма содействия, как обеспечение проезда садоводов, огородников, дачников и их семей до садовых, огородных и дачных участков. Данные объединения часто находятся за границами населенного пункта, и граждане испытывают определенные сложности с проездом. В условиях утраты ими льгот по проезду в общественном транспорте следовало бы более четко налаживать дорожное сообщение, особенно в период сельскохозяйственных работ.

В субъектах РФ по-разному подходят к вопросам оказания содействия садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан. Так, распоряжением мэра г. Ростова-на-Дону от 7 февраля 2000 г. было утверждено Положение о совете по координации деятельности садоводческих товариществ при администрации города. Основные задачи совета: разработка научно обоснованных и практических рекомендаций по вопросам поддержки и оказания содействия садоводческим товариществам; разработка организационно-распорядительных документов по внедрению городских программ развития огородничества и садоводства; разработка реестра садоводческих товариществ и т.д. В качестве мероприятий по реализации этих мер были запланированы: подготовка ходатайства руководству Северо-кавказской железной дороги о предоставлении льгот для проезда в электропоездах малоимущей категории граждан; оптимизация транспортного обслуживания садоводов, включая введение с начала сезона дополнительных маршрутов городского транспорта, дифференциация стоимости проезда в автобусах, обслуживающих садовые маршруты; подготовка схем работы автотранспорта; обеспечение организации мероприятий по вывозу и утилизации бытового мусора; подготовка площадок в каждом районе города для реализации продукции растениеводства; разработка механизма передачи на баланс органам местного самоуправления и организациям дорог, систем электроснабжения, газоснабжения, водоснабжения и др.

Правительством г. Москвы от 10 июня 2003 г. была утверждена Городская целевая среднесрочная программа дальнейшего развития коллективного садоводства для жителей города Москвы на 2004 – 2006 годы. В Программе указывалось, что в 1993 – 2002 гг. правительством Москвы успешно решалась социально-экономическая задача по обеспечению жителей города земельными участками для организации коллективного садоводства.

В результате проведенной за 10 лет работы обеспеченность жителей г. Москвы садовыми участками составила 47 процентов (в 1992 г. она составляла около 17 процентов). Количество очередников на получение садовых земельных участков в префектурах административных округов города сократилось в 19 раз. За последние годы более 90 процентов полученного земельного фонда передано для обеспечения земельными участками москвичей – граждан льготных категорий. Во исполнение Программы развития коллективного садоводства для жителей города Москвы в 1993 – 2002 гг. из бюджета города Москвы выделено 1126 млн. руб., что наряду с приобретением земли позволило осуществить строительство 554 км подъездных автодорог, 162 км высоковольтных линий электропередачи, произвести

мелиорацию свыше 3 тыс. га земли, приобрести для обслуживания садоводов-москвичей 839 единиц спецавтотехники, в том числе для районов Московской области – 728 единиц. В районах Московской и сопредельных с ней областей в интересах садоводов-москвичей и местных жителей построен 21 объект различного назначения – здравоохранения, торговли и бытового обслуживания, пожарной охраны, транспортного обслуживания и т.д.

Однако в настоящее время более 36,8 тысяч москвичей льготных категорий нуждаются в предоставлении садовых земельных участков. Потребность в строительстве подъездных автомобильных дорог составляет более 617 км, высоковольтных линий электропередачи – более 926 км. Требуется проведение мелиорации на площади 3,5 тысяч га земли, строительство 18 объектов инфраструктуры различного назначения и 9 железнодорожных платформ.

Осуществляется работа по выполнению распоряжения правительства Москвы от 6 сентября 2002 г. №1313-РП "О Программе развития коллективного садоводства для жителей г. Москвы на 2003 и последующие годы", которым предусмотрено в 2003 году приобретение 220 – 250 га земли, строительство и сдача в эксплуатацию 35 км подъездных автомобильных дорог и 36 км высоковольтных линий электропередачи, проведение мелиоративных работ с вводом в эксплуатацию 6 объектов площадью 437 га, приобретение и передача 147 единиц спецавтотехники для развития инфраструктуры районов, на территории которых размещены садоводческие некоммерческие объединения.

Данная Программа была принята в интересах оказания практической помощи москвичам в дальнейшем развитии коллективного садоводства как одного из приоритетных направлений социально-экономической политики города.

Программой была определена система мероприятий, в числе которых обеспечение земельными участками под коллективное садоводство 9,2 тысяч москвичей – граждан льготных категорий; строительство подъездных автодорог к садоводческим объединениям москвичей – 234,8 км, в том числе ввод в эксплуатацию – 91,3 км; строительство внешних высоковольтных линий электропередачи к садоводческим коллективам москвичей (с необходимыми инженерными сооружениями) – 222,8 км, в том числе ввод в эксплуатацию – 93,1 км; мелиоративные работы на территориях садоводческих коллективов на площади 592,6 га, в том числе ввод в эксплуатацию 406,7 га; строительство 3 объектов инфраструктуры, в том числе пожарного депо, железнодорожной пассажирской платформы и объекта водоснабжения, и т.д. <6>

-----  
<6> <http://www.savodizakon.napod.ru>

Правительством Калининградской области было принято Постановление от 5 февраля 2007 г. №37 "Об установлении предельных максимальных цен по проведению территориального землеустройства в отношении земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного и жилищного строительства на территории Калининградской области", которым на период до 1 января 2010 г. установлены максимальные цены работ по проведению территориального землеустройства: в отношении земельных участков, предназначенных для ведения дачного хозяйства, огородничества, садоводства, – не более 4000 рублей. При выполнении территориального землеустройства двух смежных земельных участков одновременно цена устанавливается ниже на 500 рублей за каждый земельный участок, а при выполнении территориального землеустройства в отношении трех и более смежных участков цена снижается на 800 рублей за каждый земельный участок. Кроме того, Министерство экономики Калининградской области рекомендовало всем муниципальным образованиям области предусмотреть на 2008 г. в местных бюджетах выделение средств на выполнение работ по межеванию. Например, в г. Калининграде из 110 садовых товариществ, расположенных в границах муниципального образования "Город Калининград", в 97 садоводческих товариществах работы по межеванию проведены с 1995 г. по 2006 г. за счет бюджетных средств <7>.

-----  
<7> <http://www.build.kaliningrad.ru>

25 мая 2007 г. глава администрации Волгоградской области утвердил Порядок оказания государственной поддержки садоводческих некоммерческих объединений граждан, сельскохозяйственных потребительских кооперативов и крестьянских (фермерских) хозяйств за счет средств областного бюджета в 2007 году. Основным способом поддержки граждан в соответствии с данным порядком признаются субсидии. Они выплачиваются для компенсации части затрат на приобретение сельскохозяйственной малогабаритной техники и инвентаря для полива и обработки земельных участков, производства кормов, ухода за садами, борьбы с вредителями и болезнями плодовых и ягодных культур; материалов, используемых для водо- и электроснабжения, оснащения цехов переработки сельскохозяйственной продукции, средств защиты растений; оборудования, техники, инвентаря и других материально-технических ресурсов для охлаждения и сохранения качества и транспортировки молока, мяса и плодоовощной продукции, определения качества молока, организации пунктов искусственного осеменения и ветеринарного обслуживания скота, пунктов по закупке излишков плодов, овощей и ягод у членов садоводческих объединений.

В областном бюджете Ленинградской области на 2007 год были выделены средства для предоставления субсидий на развитие инженерной инфраструктуры и субвенций на соблюдение экологических и санитарных требований садоводческих некоммерческих объединений жителей Ленинградской области. Принятие такого рода актов, разработка комплексных программ позволит в большей степени реализовать предусмотренную форму поддержки и содействия со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

## **Глава IX. РЕОРГАНИЗАЦИЯ И ЛИКВИДАЦИЯ САДОВОДЧЕСКОГО, ОГОРОДНИЧЕСКОГО ИЛИ ДАЧНОГО НЕКОММЕРЧЕСКОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ**

### **Статья 39. Реорганизация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

1. Реорганизация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (слияние, присоединение, разделение, выделение, изменение организационно-правовой формы) осуществляется в соответствии с решением общего собрания членов такого объединения на основании Гражданского кодекса Российской Федерации, настоящего Федерального закона и других федеральных законов.

2. При реорганизации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения вносятся соответствующие изменения в его устав или принимается новый устав.

3. При реорганизации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения права и обязанности его членов переходят к правопреемнику в соответствии с передаточным актом или разделительным балансом, в которых должны содержаться положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного объединения перед его кредиторами и должниками.

4. Передаточный акт или разделительный баланс садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения утверждается общим собранием членов такого объединения и представляется вместе с учредительными документами для государственной регистрации вновь возникших юридических лиц или для внесения изменений в устав такого объединения.

5. Члены реорганизованного садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения становятся членами вновь создаваемых садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений.

6. Если разделительный баланс садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения не дает возможности определить его правопреемника, вновь возникшие юридические лица несут солидарную ответственность по обязательствам реорганизованного либо реорганизуемого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения перед его кредиторами.

7. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение считается реорганизованным с момента государственной регистрации вновь создаваемого некоммерческого объединения, за исключением случаев реорганизации в форме присоединения.

8. При государственной регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в форме присоединения к нему другого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения первое из них считается реорганизованным с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного объединения.



**9. Государственная регистрация вновь созданных в результате реорганизации садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений и внесение в единый государственный реестр юридических лиц записей о прекращении деятельности реорганизованных садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений осуществляются в порядке, установленном законом о государственной регистрации юридических лиц.**

*Комментарий к статье 39*

1. Реорганизация как изменение организационно-правового статуса юридического лица начинается с решения уполномоченного органа. В нем определяются все необходимые действия: сроки проведения, последовательность действий, назначаются ответственные исполнители. Последовательное выполнение решения по сути соответствует этапам проведения реорганизации.

Так, на первом из них определяются права и обязательства реорганизуемого лица, что возможно лишь в ходе проведения инвентаризации. Полученная в ее результате опись имущества и обязательств становится базой для оценки, способ которой определяют учредители или иной уполномоченный орган реорганизуемого лица. Составление отчета об оценке имущества и обязательств – второй этап реорганизации. Имущество и обязательства, подтвержденные результатами инвентаризации, прошедшие должным образом оценку, подлежат передаче от одного юридического лица другому в порядке правопреемства, что производится в соответствии с передаточным актом или разделительным балансом в зависимости от способа реорганизации. Составление этих документов – третий этап реорганизации. По определенной учредителями оценке имущество может быть передано в уставный, складочный капитал. Порядок его формирования фиксируется в новых учредительных документах, составление которых – суть четвертого этапа. Учредительные документы вновь создаваемых организаций наряду с решением, передаточным актом и разделительным балансом – основа для составления заключительной и вступительной бухгалтерской отчетности при реорганизации (п. 4 Методических указаний по формированию бухгалтерской отчетности при осуществлении реорганизации организаций, утвержденных Приказом Минфина России от 20 мая 2003 г. №44н).

Согласно ст. 57 ГК РФ реорганизация юридического лица (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование), в том числе и садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, может быть осуществлена по решению его учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами. Относительно садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения Закон установил уполномоченный на принятие решения о реорганизации орган – общее собрание членов объединения. Таким образом, Закон сужает круг органов или лиц, полномочных принимать подобное решение.

Решение составляется в произвольной форме. Однако при его составлении следует учесть положения нормативных актов, действующих, в частности, в области бухгалтерского учета и налогообложения. Приняв решение о проведении реорганизации, налогоплательщик обязан в срок не позднее трех дней с момента объявления о реорганизации сообщить об этом решении в налоговый орган по месту налогового учета (п. 2 ст. 23 НК РФ).

Рекомендуемая налоговыми органами форма сообщения о реорганизации юридического лица утверждена Приказом МНС России от 2 апреля 2004 г. №САЭ-3-09/255@ "Об утверждении рекомендуемых форм сообщений, используемых при учете сведений о юридических и физических лицах".

Принятие решения сопровождается возникновением у реорганизуемого лица обязательств по раскрытию информации о реорганизации в бухгалтерском учете. Правила формирования в бухгалтерской отчетности данной информации утверждены Приказом Минфина России от 20 мая 2003 г. №44н "Об утверждении Методических указаний по формированию бухгалтерской отчетности при осуществлении реорганизации организаций". В п. 2 указаний подчеркнута необходимость решения как исходного документа для начала реорганизации: "Раскрытие информации в бухгалтерской отчетности осуществления реор-

ганизации организаций производится при наличии предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации решения учредителей (участников) либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами".

В п. 3 указаний содержатся рекомендации по содержанию решения. Так, рекомендовано предусмотреть:

- сроки проведения инвентаризации имущества и обязательств;
- способ оценки передаваемого (принимаемого) в порядке правопреемства имущества и обязательств применительно к положениям указаний;
- порядок правопреемства в связи с изменениями в имуществе и обязательствах, которые могут возникнуть после даты утверждения передаточного акта или разделительного баланса в результате текущей деятельности реорганизуемой организации, а также особый порядок осуществления отдельных хозяйственных операций (получение (предоставление) кредитов и займов, осуществление финансовых вложений и др.);
- порядок формирования уставного капитала, складочного капитала, уставного фонда, паевого фонда (далее – уставный капитал) и его величину для отражения в учредительных документах возникших организаций и реорганизуемой организации;
- направление (распределение) чистой прибыли за отчетный период и прошлые годы реорганизуемой организации с учетом возможной необходимости ее направления на выкуп (приобретение) у акционеров акций, списание (признание с оценкой последствий) условных обязательств и др.

Инвентаризация имущества и обязательств реорганизуемой организации в соответствии с п. 2 ст. 12 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. №129-ФЗ "О бухгалтерском учете" носит обязательный характер. Порядок ее проведения определен Методическими указаниями по инвентаризации имущества и финансовых обязательств, утвержденными Приказом Минфина России от 13 июня 1995 г. №49. Для целей проведения инвентаризации к имуществу относятся: основные средства, нематериальные активы, финансовые вложения, материально-производственные запасы, готовая продукция, товары, денежные средства, прочие запасы и прочие финансовые активы; к финансовым обязательствам – кредиторская задолженность, займы, резервы. Инвентаризации подлежит как принадлежащее организации имущество, так и находящееся на ответственном хранении, в аренде и т.п. Для проведения инвентаризации в организации должна быть создана постоянно действующая инвентаризационная комиссия, состав которой утверждается руководителем. По итогам инвентаризации оформляются инвентаризационные описи или акты инвентаризации не менее чем в двух экземплярах, в которых указываются сведения о фактическом наличии имущества и реальности учтенных финансовых обязательств.

Если выявляются расхождения между данными инвентаризационных описей и данными учета, то необходимо составить сличительную ведомость, в которой отражаются недостачи и излишки. На ценности, не принадлежащие организации, но числящиеся в бухгалтерском учете (находящиеся на ответственном хранении, арендованные, полученные для переработки), составляются отдельные сличительные ведомости.

Итоги инвентаризации служат подтверждением достоверности передаточного акта (разделительного баланса). Именно поэтому его составлению предшествует проведение инвентаризации. Отражение в бухгалтерском учете результатов инвентаризации, проведенной в связи с реорганизацией, не отличается от общего порядка. Порядок отражения на счетах бухгалтерского учета выявленных при инвентаризации расхождений между фактическим наличием имущества и данными бухгалтерского учета определен п. 28 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, утвержденного Приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. №34н.

2. Выход из состава объединения одного или нескольких членов не влечет за собой необходимости его реорганизации. Точно так же внесение изменений в отдельные статьи устава объединения без изменения его организационного или имущественного статуса не означает реорганизации. Однако, если при осуществлении реорганизации изменяется форма объединения, то есть происходит преобразование садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, тем самым это находит отражение в учредительном документе – уставе. Он либо изменяется, либо вовсе отменяется, взамен прини-

мается новый устав, который отражает соответствующий статус реорганизованного юридического лица. В случае если в учредительные документы юридического лица, создаваемого путем реорганизации, вносятся изменения, государственная регистрация таких изменений осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

3. Реорганизация юридического лица существенным образом влияет на судьбу договоров и других обязательств, должником по которым оно выступает, поэтому комментируемая статья отчасти дублирует положения ст. 58 ГК РФ, устанавливающей общие правила правопреемства в различных случаях реорганизации в зависимости от способа ее проведения.

Так, при слиянии садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений права и обязанности каждого из них переходят к вновь возникшему объединению в соответствии с передаточным актом.

При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят права и обязанности присоединенного юридического лица в соответствии с передаточным актом.

При разделении садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения его права и обязанности переходят к вновь возникшим юридическим лицам в соответствии с разделительным балансом.

При выделении из состава садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения одного или нескольких юридических лиц к каждому из них переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с разделительным балансом.

При преобразовании садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения одного вида в юридическое лицо другого вида (изменении организационно-правовой формы) к вновь возникшему юридическому лицу переходят права и обязанности реорганизованного садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в соответствии с передаточным актом.

Таким образом, при реорганизации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения права и обязанности его членов переходят к правопреемнику в соответствии с передаточным актом (разделительным балансом), где содержатся положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного объединения перед его кредиторами и должниками.

4. Формы разделительного баланса и передаточного акта нормативными документами не предусмотрены. Гражданским законодательством определены лишь требования к их содержанию. Согласно ст. 59 ГК РФ передаточный акт и разделительный баланс должны содержать положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного юридического лица в отношении всех его кредиторов и должников, включая и обязательства, оспариваемые сторонами. В соответствии с п. 4 Методических указаний по формированию бухгалтерской отчетности при осуществлении реорганизации организаций, утвержденных Приказом Минфина России от 20 мая 2003 г. №44н, передаточный акт или разделительный баланс в соответствии с решением (договором) учредителей может включать следующие приложения:

– бухгалтерская отчетность в составе, установленном Федеральным законом от 21 ноября 1996 г. №129-ФЗ "О бухгалтерском учете", в соответствии с которой определяется состав имущества и обязательств реорганизуемой организации, а также их оценка на последнюю отчетную дату перед датой оформления передачи имущества и обязательств в установленном законодательством порядке;

– акты (описи) инвентаризации имущества и обязательств реорганизуемой организации, проведенной в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами перед составлением передаточного акта или разделительного баланса, подтверждающих их достоверность (наличие, состояние и оценку имущества и обязательств);

– первичные учетные документы по материальным ценностям (акты (накладные)

приемки-передачи основных средств, материально-производственных запасов и др.), перечни (описи) иного имущества, подлежащего приемке-передаче при реорганизации организаций;

– расшифровки (описи) кредиторской и дебиторской задолженностей с информацией о письменном уведомлении в установленные сроки кредиторов и дебиторов реорганизуемых организаций о переходе с момента государственной регистрации организации имущества и обязательств по соответствующим договорам и контрактам к правопреемнику, расчетов с соответствующими бюджетами, государственными внебюджетными фондами и др.

Согласно п. 6 указаний составление передаточного акта или разделительного баланса рекомендуется приурочивать к концу отчетного периода (года) или дате составления промежуточной бухгалтерской отчетности (квартала, месяца), являющейся основанием для характеристики и оценки передаваемого имущества и обязательств, реорганизуемой организацией. По форме передаточный акт может быть аналогичен любому акту приемки-передачи.

Разделительный баланс по форме представляет собой сводную таблицу, в которой показатели материнского баланса арифметически делятся на две (если выделяется одно предприятие) или более части. Показатели отчета о прибылях и убытках не разделяются. Этот отчет напрямую связан с текущей деятельностью реорганизуемого предприятия.

Передаточный акт и разделительный баланс представляются вместе с учредительными документами для государственной регистрации вновь возникших или внесения изменений в учредительные документы существующих юридических лиц. Непредставление вместе с учредительными документами передаточного акта или разделительного баланса, а также отсутствие в них положений о правопреемстве по обязательствам реорганизованного юридического лица влечет отказ в государственной регистрации вновь возникших юридических лиц (п. 2 ст. 59 ГК РФ).

Передаточный акт и разделительный баланс не являются основанием для отражения в бухгалтерском учете реорганизуемой организации операций по передаче имущества и обязательств. Согласно п. 11 указаний передача имущества и обязательств при реорганизации по передаточному акту от одной организации к другой в порядке универсального правопреемства не рассматривается для целей бухгалтерского учета как продажа имущества и обязательств или как безвозмездная их передача и бухгалтерскими записями не отражается.

Согласно ст. 59 ГК РФ передаточный акт и разделительный баланс утверждаются учредителями (участниками) юридического лица или органом, принявшим решение о реорганизации юридических лиц, и представляются вместе с учредительными документами для государственной регистрации вновь возникших юридических лиц или внесения изменений в учредительные документы существующих юридических лиц. Непредставление вместе с учредительными документами соответственно передаточного акта или разделительного баланса, а также отсутствие в них положений о правопреемстве по обязательствам реорганизованного юридического лица влекут отказ в государственной регистрации вновь возникших юридических лиц.

Надо заметить, что соответствие документов, составленных в ходе реорганизации, требованиям законодательства – основа достоверного отражения процесса в бухгалтерском учете и правильного налогообложения.

Что касается налоговых отношений при реорганизации, то ст. 50 НК РФ устанавливает обязанность по уплате налогов и сборов (пеней, штрафов) при реорганизации юридического лица, ее положения распространяются и на садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение. Однако комментируемый Закон об этом умалчивает. Исполнение данной обязанности по уплате налогов реорганизованного юридического лица возлагается на его правопреемника (правопреемников) независимо от того, были ли известны до завершения реорганизации правопреемнику (правопреемникам) факты и (или) обстоятельства неисполнения или ненадлежащего исполнения реорганизованным юридическим лицом указанных обязанностей. При этом правопреемник (правопреемники) должен уплатить все пени, причитающиеся по перешедшим к нему обязательствам. На пра-

вопреемника (правопреемников) реорганизованного юридического лица возлагается также обязанность по уплате причитающихся сумм штрафов, наложенных на юридическое лицо за совершение налоговых правонарушений до завершения его реорганизации. Правопреемник (правопреемники) реорганизованного юридического лица при исполнении возложенных на него обязанностей по уплате налогов и сборов пользуется всеми правами, исполняет все обязанности в порядке, предусмотренном НК РФ для налогоплательщиков. Реорганизация юридического лица не изменяет сроков исполнения обязанностей по уплате налогов правопреемником (правопреемниками) этого юридического лица.

При слиянии нескольких юридических лиц их правопреемником в части исполнения обязанности по уплате налогов признается возникшее в результате такого слияния юридическое лицо.

При присоединении одного юридического лица к другому юридическому лицу правопреемником присоединенного юридического лица в части исполнения обязанности по уплате налогов признается присоединившее его юридическое лицо.

При разделении юридические лица, возникшие в результате такого разделения, признаются правопреемниками реорганизованного юридического лица в части исполнения обязанности по уплате налогов.

При наличии нескольких правопреемников доля участия каждого в исполнении обязанностей реорганизованного юридического лица по уплате налогов определяется в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Если разделительный баланс не позволяет определить долю правопреемника реорганизованного юридического лица либо исключает возможность исполнения в полном объеме обязанностей по уплате налогов каким-либо правопреемником и такая реорганизация была направлена на неисполнение обязанностей по уплате налогов, то по решению суда вновь возникшие юридические лица могут солидарно исполнять обязанность по уплате налогов реорганизованного лица.

При выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц правопреемства по отношению к реорганизованному юридическому лицу в части исполнения его обязанностей по уплате налогов (пеней, штрафов) не возникает. Если в результате выделения из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц налогоплательщик не имеет возможности исполнить в полном объеме обязанность по уплате налогов (пеней, штрафов) и такая реорганизация была направлена на неисполнение обязанности по уплате налогов (пеней, штрафов), то по решению суда выделившиеся юридические лица могут солидарно исполнять обязанность по уплате налогов (пеней, штрафов) реорганизованного лица.

При преобразовании одного юридического лица в другое правопреемником реорганизованного юридического лица в части исполнения обязанностей по уплате налогов признается вновь возникшее юридическое лицо.

Сумма налога (пеней, штрафов), излишне уплаченная юридическим лицом или излишне взысканная до его реорганизации, подлежит зачету налоговым органом в счет исполнения правопреемником (правопреемниками) обязанности реорганизованного юридического лица по погашению недоимки по иным налогам и сборам, задолженности по пеням и штрафам за налоговое правонарушение. Зачет производится не позднее одного месяца со дня завершения реорганизации в порядке, установленном НК РФ.

Подлежащая зачету сумма излишне уплаченного юридическим лицом или излишне взысканного с него до реорганизации налога, сбора (пеней, штрафов) распределяется пропорционально недоимке по иным налогам, сборам и задолженности реорганизованного юридического лица по пеням и штрафам, подлежащим уплате (взысканию) в бюджетную систему Российской Федерации, контроль за исчислением и уплатой которых возложен на налоговые органы.

При отсутствии у реорганизуемого юридического лица задолженности по исполнению обязанности по уплате налога, а также по уплате пеней и штрафов сумма излишне уплаченного этим юридическим лицом или излишне взысканного налога (пеней, штрафов) подлежит возврату его правопреемнику (правопреемникам) не позднее одного месяца со дня подачи правопреемником (правопреемниками) заявления в порядке, установленном

главой 12 НК РФ. При этом сумма излишне уплаченного налога (пеней, штрафов) юридическим лицом или излишне взысканного налога (пеней, штрафов) до его реорганизации возвращается правопреемнику (правопреемникам) реорганизованного юридического лица в соответствии с долей каждого правопреемника, определяемой на основании разделительного баланса.

5. Принцип правопреемства распространяется и на членство в объединении. С момента государственной регистрации члены реорганизованного садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения становятся членами вновь создаваемых садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений. Положения устава вновь образованного юридического лица – правопреемника реорганизованного садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, правила и нормы иных локальных актов, касающихся сферы деятельности данного объединения, распространяются на всех членов и обязательны для исполнения.

В случае, когда невозможно четко определить правопреемника, Закон обязывает возникших в результате реорганизации юридических лиц нести солидарную ответственность перед кредиторами реорганизуемого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Солидарная ответственность состоит в том, что каждый из солидарных должников обязан по требованию потерпевшей стороны принять на себя бремя ответственности в том объеме, в каком она возлагается на себя потерпевшей стороной. То есть в таком случае кредиторы вправе предъявить свои требования любому из юридических лиц и они должны быть удовлетворены в полном объеме.

6. Момент реорганизации очень важен, поскольку с его наступлением все обязательства реорганизуемого лица переходят правопреемнику. При совершении реорганизации в форме преобразования, слияния, разделения, выделения моментом реорганизации считается государственная регистрация вновь создаваемого некоммерческого объединения, в форме присоединения – с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного объединения.

Пятая глава Федерального закона от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" регулирует отношения по государственной регистрации образованных в результате реорганизации юридических лиц. В ст. 14 данного Закона указан пакет документов, обязательно представляемый при регистрации юридического лица, создаваемого путем реорганизации.

При государственной регистрации юридического лица, создаваемого путем реорганизации (преобразования, слияния, разделения, выделения), в регистрирующий орган представляются следующие документы:

а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации каждого вновь возникающего юридического лица, создаваемого путем реорганизации, по форме, утвержденной Правительством РФ. В заявлении подтверждается, что учредительные документы созданных путем реорганизации юридических лиц соответствуют установленным законодательством Российской Федерации требованиям к учредительным документам юридического лица данной организационно-правовой формы, что сведения, содержащиеся в этих учредительных документах и заявлении о государственной регистрации, достоверны, что передаточный акт или разделительный баланс содержит положения о правопреемстве по всем обязательствам вновь возникшего юридического лица в отношении всех его кредиторов, что все кредиторы реорганизуемого лица уведомлены в письменной форме о реорганизации и в установленных законом случаях вопросы реорганизации юридического лица согласованы с соответствующими государственными органами и (или) органами местного самоуправления;

б) учредительные документы каждого вновь возникающего юридического лица, создаваемого путем реорганизации (подлинники или засвидетельствованные в нотариальном порядке копии);

в) решение о реорганизации юридического лица, то есть протокол общего собрания, на котором было принято решение о реорганизации;

г) договор о слиянии в предусмотренных федеральными законами случаях;

д) передаточный акт или разделительный баланс;

е) документ об уплате государственной пошлины.

В случае если в учредительные документы юридического лица, создаваемого путем реорганизации, вносятся изменения, государственная регистрация таких изменений осуществляется в соответствии с правилами, установленными главой шестой указанного Закона.

Государственная регистрация юридических лиц, создаваемых путем реорганизации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, осуществляется регистрирующими органами по месту его нахождения. В случае если реорганизация влечет за собой прекращение деятельности одного или нескольких юридических лиц, регистрирующий орган вносит в Единый государственный реестр юридических лиц запись о прекращении деятельности таких юридических лиц по получении информации от соответствующего регистрирующего органа о государственной регистрации вновь возникших юридических лиц. Документы представляются в регистрирующий орган непосредственно или направляются почтовым отправлением с объявленной ценностью при его пересылке и описью вложения.

По общему правилу государственная регистрация юридических лиц, создаваемых путем реорганизации, осуществляется в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган.

Реорганизация юридического лица в форме преобразования считается завершенной с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица, а преобразованное юридическое лицо – прекратившим свою деятельность. Реорганизация юридических лиц в форме слияния считается завершенной с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица, а юридические лица, реорганизованные в форме слияния, считаются прекратившими свою деятельность. Реорганизация юридического лица в форме разделения с момента государственной регистрации последнего из вновь возникших юридических лиц считается завершенной, а юридическое лицо, реорганизованное в форме разделения, считается прекратившим свою деятельность. Реорганизация юридического лица в форме выделения с момента государственной регистрации последнего из вновь возникших юридических лиц считается завершенной. Реорганизация юридического лица в форме присоединения с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности последнего из присоединенных юридических лиц считается завершенной.

7. Выделим наиболее распространенные случаи рассматриваемой реорганизации дачных, садовых и огородных объединений.

Первый случай. Преобразование садового (дачного, огородного) товарищества в садовое (дачное, огородное) некоммерческое товарищество. В данной ситуации реорганизация обуславливается необходимостью приведения наименования объединения в соответствие с законодательством о садовых, дачных, огородных объединениях, а именно со ст. 5 комментируемого Закона.

Второй случай. Преобразование садового некоммерческого товарищества (кооператива, партнерства) в дачное некоммерческое товарищество (кооператив, партнерство). Подобная реорганизация расширит возможности граждан – членов таких объединений по использованию земельного участка под жилищное строительство (подробнее см. комментарий к ст. 1).

Третий случай. Преобразование садового (дачного, огородного) некоммерческого кооператива в садовое (дачное, огородное) некоммерческое товарищество. Такая форма реорганизации также весьма целесообразна. Во-первых, некоммерческое товарищество садоводов, огородников или дачников имеет свои особенности и отличается формой собственности на имущество общего пользования, приобретенного садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением или созданного им за счет взносов его членов. В некоммерческом товариществе оно является совместной собственностью его членов.

Во-вторых, ответственность членов садоводческого (дачного, огородного) кооператива является более строгой, чем в товариществе либо партнерстве, члены которых не отвечают по обязательствам данных некоммерческих объединений. Статья 4 комментируемого Закона устанавливает обязанность членов садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива ежегодно покрывать образовавшиеся убытки посред-

ством внесения дополнительных взносов, а также нести субсидиарную ответственность по обязательствам такого кооператива в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов такого кооператива.

#### **Статья 40. Ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

1. Ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения осуществляется в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

2. Требование о ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения может быть предъявлено в суд органом государственной власти или органом местного самоуправления, которым законом предоставлено право на предъявление такого требования.

3. При ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения как юридического лица сохраняются права его бывших членов на земельные участки и другое недвижимое имущество.

#### *Комментарий к статье 40*

1. Ликвидация является способом прекращения юридического лица. В п. 2 ст. 61 ГК РФ говорится о двух видах ликвидации юридического лица – добровольной и принудительной (по решению суда) – и последствиях такой ликвидации. В отличие от реорганизации ликвидация юридического лица не связана с переходом его прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам.

Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение может быть ликвидировано добровольно в любое время без указания оснований. Юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда только по основаниям, указанным в ГК РФ, то есть любое юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда в случае допущенных при его создании грубых нарушений закона, если эти нарушения носят неустранимый характер, осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо деятельности, запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов.

Садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения ликвидируются при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей их уставным целям. Специальным основанием ликвидации юридического лица является признание его банкротом. Решение о добровольной ликвидации вследствие несостоятельности (банкротства) может быть принято только совместно с кредиторами (п. 4 ст. 61 и п. 2 ст. 65 ГК РФ).

2. Правом требования ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения обладают государственные органы или органы местного самоуправления, которым предоставлено законом право на предъявление такого требования. Данным правом обладают также налоговые органы на основании ст. 31 НК РФ.

3. Ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения не влияет на правообладателей земельных участков, иного недвижимого имущества – бывших членов ликвидируемого объединения. За ними сохраняются их права и обязанности относительно указанного имущества, в том числе право собственности на земельные участки. В случае если гражданин пользовался земельным участком на основании договора аренды, заключенного между садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением и органом местного самоуправления либо частным лицом, он вправе требовать заключения договора аренды с ним непосредственно либо заявить о желании выкупить это имущество в установленном законом порядке.

#### **Статья 41. Порядок ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

1. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение может быть ликвидировано на основании и в порядке, которые предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.



2. Общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) либо принявший решение о его ликвидации орган назначает ликвидационную комиссию и определяет в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом порядок и сроки ликвидации такого объединения.

(в ред. Федерального закона от 21.03.2002 №31-ФЗ)

3. С момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия на управление делами ликвидируемого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Ликвидационная комиссия от имени ликвидируемого объединения выступает его полномочным представителем в органах государственной власти, органах местного самоуправления и суде.

4. Орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, вносит в единый государственный реестр юридических лиц сведения о том, что садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение находится в процессе ликвидации.

5. Ликвидационная комиссия помещает в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц, публикацию о ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, порядке и сроке предъявления требований кредиторов такого объединения. Срок предъявления требований кредиторов не может быть менее чем два месяца с момента публикации сообщения о ликвидации такого объединения.

6. Ликвидационная комиссия принимает меры по выявлению кредиторов и получению дебиторской задолженности, а также уведомляет в письменной форме кредиторов о ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

7. По окончании срока предъявления требований кредиторов к садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению ликвидационная комиссия составляет промежуточный ликвидационный баланс, который содержит сведения о наличии земли и другого имущества общего пользования ликвидируемого объединения, перечне предъявленных кредиторами требований и результатах их рассмотрения.

Промежуточный ликвидационный баланс утверждается общим собранием членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собранием уполномоченных) либо принявшим решение о его ликвидации органом.

(в ред. Федерального закона от 21.03.2002 №31-ФЗ)

8. После принятия решения о ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения его члены обязаны погасить полностью задолженность по взносам в размерах и в сроки, которые установлены общим собранием членов такого объединения (собранием уполномоченных).

9. Если имеющихся у ликвидируемого садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива средств недостаточно для удовлетворения требований кредиторов, ликвидационная комиссия вправе предложить общему собранию членов такого кооператива (собранию уполномоченных) погасить имеющуюся задолженность за счет сбора дополнительных средств с каждого члена такого кооператива либо осуществить продажу части или всего имущества общего пользования такого кооператива с публичных торгов в порядке, установленном для исполнения судебных решений.

Распоряжение земельным участком ликвидируемого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

10. В случае, если у ликвидируемого садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива средств на удовлетворение требований кредиторов недостаточно, кредиторы вправе обратиться в суд с иском об удовлетворении оставшейся части требований за счет имущества членов такого кооператива.

11. Выплата средств кредиторам ликвидируемого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения производится ликвидационной комиссией в порядке очередности, установленной Гражданским кодексом Российской Федерации, и в соответствии с промежуточным ликвидационным балансом начиная со дня его утверждения.

12. После завершения расчетов с кредиторами ликвидационная комиссия составляет ликвидационный баланс, который утверждает общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) либо принявший решение о ликвидации такого объединения орган.

(в ред. Федерального закона от 21.03.2002 №31-ФЗ)

### *Комментарий к статье 41*

1. Комментируемая статья раскрывает последовательность действий при ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, совершаемых его органами управления. Ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения условно включает в себя несколько этапов: предликвидационный; уведомительно-ликвидационный; расчетный; регистрационный.

Первый (предликвидационный) этап включает принятие общим собранием решения о ликвидации объединения и утверждение состава ликвидационной комиссии. Такое решение общего собрания членов объединения должно быть принято квалифицированным большинством (две трети) голосов или единогласно в соответствии с уставом объединения.

Второй этап отличается уведомительным характером совершаемых действий, которые производит в основном только ликвидационная комиссия как уполномоченный на проведение данной процедуры орган. Данный этап состоит из действий по размещению публикаций о ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, о порядке и сроке предъявления требований кредиторов такого объединения. На данном этапе основная задача ликвидационной комиссии – принять достаточные меры по выявлению и оповещению кредиторов о ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и получению дебиторской задолженности. Причем немаловажно, что данные публикуются не в любых средствах печати, не распространяются в доступных объединению СМИ – это должны быть органы печати, в которых размещается информация о регистрации, ликвидации юридических лиц, своеобразные региональные официальные издания, средства печати, которые могут быть доступны большому количеству граждан.

При этом ликвидационная комиссия обязана уведомить орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, о том, что садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение находится в процессе ликвидации, и он, в свою очередь, вносит в Единый государственный реестр юридических лиц эти сведения. Так, согласно ст. 20 Федерального закона от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" учредители юридического лица или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, обязаны в трехдневный срок в письменной форме уведомить об этом регистрирующий орган по месту нахождения ликвидируемого юридического лица с приложением решения о ликвидации юридического лица.

Регистрирующий орган вносит в Единый государственный реестр юридических лиц запись о том, что юридическое лицо находится в процессе ликвидации. С этого момента не допускается государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы ликвидируемого юридического лица, а также государственная регистрация юридических лиц, учредителем которых выступает указанное юридическое лицо, или государственная регистрация юридических лиц, которые возникают в результате его реорганизации.

Учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, уведомляют регистрирующий орган о формировании ликвидационной комиссии или о назначении ликвидатора, а также о составлении промежуточного ликвидационного баланса.

По окончании срока предъявления требований кредиторов к садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению начинается следующий этап. Он включает деятельность ликвидационной комиссии по составлению промежуточного ликвидационного баланса, перечня предъявленных кредиторами требований и результатов их рассмотрения, утверждение составленного ликвидационного баланса общим объединением, погашение задолженностей по членским взносам.

2. Результат каждого этапа ликвидации хозяйствующего субъекта должен найти отражение в промежуточном и заключительном ликвидационных балансах, необходимость составления которых оговорена в ст. 63 ГК РФ. Промежуточный ликвидационный баланс представляет собой совокупность показателей финансового и имущественного положения дачного, садового или огородного некоммерческого объединения, отражает состояние его основных фондов (в том числе земельного участка общего пользования, находящегося в собственности некоммерческого объединения как юридического лица), долгов, денежных средств на счетах в банках. Необходимость его составления заключается еще и в том, чтобы показать возможность исполнения дачным, садовым или огородным некоммерческим объединением взятых на себя обязательств.

Промежуточный ликвидационный баланс составляется по истечении срока, установленного для предъявления кредиторами требований к организации, а заключительный ликвидационный – по окончании расчетов с кредиторами.

Составление промежуточного ликвидационного баланса возможно только после проведения инвентаризации имущества и обязательств, ибо в нем содержатся сведения о составе имущества ликвидируемого объединения, т.е. конкурсной массе, перечне предъявляемых кредиторами требований, а также о результатах их рассмотрения. Основой для составления промежуточного ликвидационного баланса организации должен послужить бухгалтерский баланс на последнюю отчетную дату, предшествующую открытию ликвидационного производства.

Промежуточный ликвидационный баланс содержит полные сведения о составе активов организации и источников их образования, стоимости всего имущества, которым оно располагает, дебиторской и кредиторской задолженностях. Хотя промежуточный ликвидационный баланс составляется до удовлетворения требований кредиторов, в нем согласно п. 2 ст. 63 ГК РФ могут отражаться суммы долгов, предъявленных и списанных как до, так и после истечения срока, установленного ликвидационной комиссией.

3. После составления промежуточного ликвидационного баланса и в соответствии с ним происходит выплата средств кредиторам ликвидируемого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в порядке очередности. В соответствии со ст. 64 ГК РФ в первую очередь удовлетворяются требования граждан, перед которыми ликвидируемое объединение несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей, а также по требованиям о компенсации морального вреда. 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. При этом требования кредиторов каждой очереди удовлетворяются после полного удовлетворения требований кредиторов предыдущей очереди, за исключением требований кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемого объединения. После завершения расчетов с кредиторами ликвидационная комиссия составляет ликвидационный баланс, который утверждает общее собрание членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (собрание уполномоченных) либо принявший решение о ликвидации такого объединения орган.

Завершающий этап, регистрационный, предусматривает государственную регистрацию ликвидации некоммерческого объединения и регулируется нормами Федерального закона от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей". Он, в частности, устанавливает, что государственная регистрация при ликвидации юридического лица осуществляется регистрирующим органом по месту нахождения ликвидируемого юридического лица. Ликвидационная комиссия (ликвидатор) уведомляет регистрирующий орган о завершении процесса ликвидации юридического лица не ранее чем через два месяца с момента помещения в органах печати ликвидационной комиссией (ликвидатором) публикации о ликвидации юридического лица.

После завершения процесса ликвидации юридического лица в регистрирующий орган представляются следующие документы:

а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством РФ. В заявлении подтверждается, что соблюден установленный законом порядок ликвидации юридического лица, расчеты с его кредиторами завершены и вопросы ликвидации юридического лица согласованы с соответствующими государственными органами и (или) муниципальными органами в установленных федеральным законом случаях;

б) ликвидационный баланс;

в) документ об уплате государственной пошлины.

Представление документов для государственной регистрации в связи с ликвидацией

юридического лица осуществляется в общем порядке, а регистрация осуществляется в 5-дневный срок.

Ликвидация юридического лица считается завершенной, а юридическое лицо – прекратившим свою деятельность после внесения об этом записи в Единый государственный реестр юридических лиц. Регистрирующий орган публикует информацию о ликвидации юридического лица.

При ликвидации юридического лица в случае применения процедуры банкротства в регистрирующий орган представляется определение арбитражного суда о завершении конкурсного производства.

Юридическое лицо, которое в течение последних двенадцати месяцев, предшествующих моменту принятия регистрирующим органом соответствующего решения, не представляло документы отчетности, предусмотренные законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету, признается фактически прекратившим свою деятельность. Такое юридическое лицо может быть исключено из Единого государственного реестра юридических лиц в порядке, предусмотренном упомянутым Федеральным законом.

## **Статья 42. Имущество ликвидируемого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

1. Земельный участок и недвижимое имущество, находящиеся в собственности садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и оставшиеся после удовлетворения требований кредиторов, могут быть с согласия бывших членов такого объединения проданы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, а вырученные средства за указанные земельный участок и недвижимое имущество переданы членам такого объединения в равных долях.

(в ред. Федерального закона от 30.06.2006 №93-ФЗ)

2. При определении выкупной цены земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в нее включаются рыночная стоимость указанных земельного участка и имущества, а также все убытки, причиненные собственнику указанных земельного участка и имущества их изъятием, в том числе убытки, которые собственник несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду.

### *Комментарий к статье 42*

1. По общему правилу, установленному ст. 63 ГК РФ, в случае, если после выплат по обязательствам объединения в его распоряжении осталось какое-либо имущество, то такое имущество передается учредителям (членам) такого объединения для распределения между ними в порядке и на условиях, предусмотренных уставом объединения.

Земельный участок и иное недвижимое имущество, находящиеся в совместной собственности членов объединения либо в собственности объединения и оставшиеся в его распоряжении, могут быть проданы. В этом случае продажа земельного участка осуществляется в соответствии с требованиями ГК РФ и ст. 37 ЗК РФ. Предполагается, что данный участок может быть продан с проведением торгов. В любом случае инициаторами такого процесса выступают учредители ликвидируемого объединения. На основании ст. 447 ГК РФ в качестве организатора торгов может выступать собственник, т.е. садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение, общее собрание учредителей – членов объединения или специализированная организация.

Специализированная организация действует на основании договора с собственником и выступает от его или от своего имени. Торги проводятся в форме аукциона. Выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену. Извещение о проведении торгов должно быть сделано организатором аукциона не менее чем за 30 дней до проведения торгов. При открытых торгах информация об их проведении сообщается посредством публикации в периодических изданиях объявления о проведении аукциона или конкурса. При закрытых торгах производится рассылка приглашений в адрес конкретных претендентов, при этом перечень участников, которым рассылаются приглашения, публикуется в открытой печати.

ГК РФ предусматривает необходимый перечень сведений, которые должны содержаться в извещении, а именно: сведения о времени, месте и форме торгов, их предмете и порядке проведения, в том числе об оформлении участия в торгах, порядке определения лица, выигравшего торги, а также сведения о начальной цене земельного участка. Указанный перечень сведений является обязательным, но не исчерпывающим. Претенденты на земельный участок, подавшие заявки на участие в аукционе, вносят задаток для участия. Размер задатка, срок и порядок его внесения, реквизиты счета (счетов) продавца, порядок возвращения задатка и иные условия договора о задатке определяются продавцом земельного участка и публикуются в информационном сообщении о проведении аукциона. Если в аукционе участвует только один участник, то он признается несостоявшимся. По завершении аукциона определяется выигравшее лицо.

В течение 5 дней со дня подведения итогов аукциона задаток возвращается участникам аукциона, за исключением его победителя. Задаток победителя, внесенный им на счет (счета) продавца, засчитывается в оплату приобретаемого земельного участка. После проведения аукциона продавец (либо его уполномоченный представитель) подписывает протокол об итогах аукциона. Он является документом, удостоверяющим право продавца на заключение договора купли-продажи имущества. Такой договор должен быть подписан сторонами не позднее 20 дней или иного указанного в извещении срока после завершения торгов и оформления протокола. Выручка от продажи земельного участка должна быть передана членам такого объединения в равных долях.

2. Во втором пункте статьи речь идет о частном случае ликвидации садового (дачного, огородного) объединения, сопровождающемся принудительным изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Правовой базой выкупа земельных участков для государственных или муниципальных нужд являются Конституция России, ГК РФ и ЗК РФ. Согласно ч. 3 ст. 35 Конституции России никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Между тем ЗК РФ и ГК РФ регламентируют процедуру изъятия земельных участков не только для государственных, но и для муниципальных нужд. Следовательно, при буквальном толковании норм ст. 35 выявляется противоречие Конституции РФ соответствующих норм ЗК РФ и ГК РФ, а также отсутствие необходимости предварительного и равноценного возмещения при изъятии земельных участков у собственников для муниципальных нужд. Между тем установленная законодательством необходимость предварительного и равноценного возмещения собственнику стоимости изымаемого имущества соответствует положениям международных договоров, а также практике Европейского суда. Так, в решении по делу "Литгоу и другие против Соединенного Королевства" Суд указал, что изъятие собственности без уплаты компенсации, разумно связанной с ее ценой, при нормальных условиях составило бы непропорциональное вмешательство, которое не могло бы считаться оправданным в соответствии со ст. 1 Протокола №1.

Указание на "изъятие, в том числе путем выкупа" означает еще одну гарантию прав и законных интересов собственников земельных участков (ст. 279 ГК РФ). При этом понятие "выкуп" распространяется исключительно на собственников земельных участков, в то время как по отношению к землевладельцам и землепользователям изъятие земельного участка осуществляется без выкупа, но с полным возмещением причиненных убытков. Выкуп отличается от безвозмездного принудительного прекращения права собственности или иных прав на земельные участки. Последнее выступает в виде санкции за совершенные земельные правонарушения, поскольку в ст. 49 ЗК РФ речь идет об изъятии участков у их добросовестных правообладателей.

ЗК РФ сформулировал перечень исключительных случаев, являющихся основаниями для изъятия земельных участков (п. 1 ст. 49 ЗК РФ). Указанная статья называет в качестве таковых: во-первых, выполнение международных обязательств Российской Федерации; во-вторых, размещение следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного их размещения: объектов федеральных энергетических систем и объектов энергетических систем регионального значения;

объектов использования атомной энергии; объектов обороны и безопасности; объектов федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения; объектов, обеспечивающих космическую деятельность; объектов, обеспечивающих статус и защиту Государственной границы Российской Федерации; линейных объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий; объектов электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения; автомобильных дорог общего пользования в границах населенных пунктов и между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений местного значения в границах населенных пунктов и вне границ населенных пунктов. Указанный перечень не носит исчерпывающего характера и не исключает "иных случаев", установленных федеральными законами.

Например, п. 7 ст. 23 ЗК РФ предусматривает право собственника земельного участка, обремененного публичным земельным сервитутом, требовать изъятия земельного участка с возмещением убытков у органа государственной власти (местного самоуправления) в случае, если установление публичного сервитута привело к невозможности использования данного участка. В качестве "иного федерального закона" можно отметить Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" от 14 марта 1995 г. Согласно п. 4 ст. 26 данного Закона объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.

Немаловажно и то, что законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительно перечни случаев изъятия, в том числе выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов РФ или органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 49 ЗК РФ), то есть у лиц – несобственников земельных участков. На собственников земельных участков данную процедуру субъекты РФ распространить не могут. При этом в отдельных регионах еще задолго до вступления в силу ЗК РФ были предусмотрены подобные нормы.

Непосредственно порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд предусмотрен ст. 55 ЗК РФ. Из анализа данной статьи и гражданского законодательства, к которому она отсылает, можно сделать следующие выводы. Во-первых, в ГК РФ решен вопрос о возможности изъятия для государственных или муниципальных нужд не всего, а части земельного участка (п. 5 ст. 279 ГК РФ). Такое изъятие возможно, но только при наличии согласия собственника.

Во-вторых, в случае несогласия собственника с решением об изъятии у него участка иск о выкупе земельного участка для государственных или муниципальных нужд мог быть предъявлен в течение двух лет с момента направления собственнику участка уведомления о его предстоящем изъятии (ст. 282 ГК РФ).

В-третьих, правила об изъятии у собственников земельных участков для государственных и муниципальных нужд распространяются на землевладельцев и землепользователей (кроме нормы о возмещении рыночной стоимости земельного участка). Таким образом, стало возможным изъятие земельного участка, находящегося в одной форме публичной собственности, в другую. Например, садовый (дачный, огородный) земельный участок, находящийся у гражданина на праве постоянного бессрочного пользования или в собственности муниципального образования, изымается в федеральную собственность для строительства автомагистрали или иных нужд. Компенсации органу местного самоуправления не предусматриваются.

В-четвертых, согласно ст. 239 ГК РФ в случаях, когда изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд невозможно без прекращения права собственности на здания, сооружения или другое недвижимое имущество, находящиеся на данном участке, например садовый дом, это имущество может быть изъято у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов в порядке, предусмотренном соответствующими нормами главы 17 ГК РФ. Требование об изъятии недвижимого имущества не подлежит удовлетворению, если государственный орган или орган мест-

ного самоуправления, обратившийся с этим требованием в суд, не докажет, что использование земельного участка в целях, для которых он изымается, невозможно без прекращения права собственности на данное недвижимое имущество. То есть, если изымается садовый (дачный, огородный) земельный участок, на котором нет построек, то орган публичной власти не обязан доказывать, что удовлетворение определенных публичных нужд невозможно иначе, как посредством изъятия за выкуп земельного участка.

Следует иметь в виду, что законодатель четко различает две процедуры принудительного изъятия за выкуп земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Во-первых, собственник земельного участка, надлежащим образом предупрежденный о предстоящем его выкупе, добровольно соглашается с предложенной ценой (ст. 281 ГК РФ). В этом случае заключается договор между собственником земельного участка и уполномоченным органом публичной власти. Такому выкупу предшествует принятие административного акта – решения об изъятии участка.

Во-вторых, если собственник не согласен с предстоящим изъятием участка, выкупной ценой или иными условиями выкупа, то орган публичной власти предъявляет иск о выкупе в суде (ст. 282 ГК РФ). При этом размер выкупной цены указывается в решении суда и самой процедуре выкупа предшествует вступление в законную силу судебного решения.

Гарантии прав собственников земельных участков при их изъятии для государственных или муниципальных нужд сформулированы в ст. 63 ЗК РФ и в иных федеральных законах и заключаются в следующем.

Во-первых, подп. 1 п. 1 ст. 63 ЗК РФ в качестве гарантии прав на землю называет обязанность органов публичной власти предоставить по желанию лиц, у которых изымаются (в том числе выкупаются) земельные участки, равноценных участков. При буквальном толковании данной нормы она распространяется как на собственников, так и на землевладельцев и землепользователей. Между тем в силу п. п. 1, 2 ст. 20 и п. 1 ст. 21 ЗК РФ на указанных ограниченных вещных правах теперь гражданам и юридическим лицам впервые земельные участки не предоставляются. Таким образом, равноценные земельные участки могут быть предоставлены только собственникам взамен изымаемых. При этом равноценный земельный участок может быть предоставлен арендатору либо в постоянное (бессрочное) пользование лицам, указанным в п. 1 ст. 20 ЗК РФ.

Во-вторых, в случае, если правообладатели земельных участков после получения уведомления об их предстоящем изъятии осуществили застройку такого участка либо иные мероприятия (например, мелиоративные), существенно повышающие стоимость земли, такие расходы не подлежат возмещению.

Проведение оценки земельных участков является обязательным при выкупе или ином предусмотренном законодательством Российской Федерации изъятии имущества у собственников для государственных или муниципальных нужд. Она осуществляется в порядке и по правилам, определенным в Федеральном законе "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" от 29 июля 1998 г. №135-ФЗ. Следовательно, стоимость земельного участка и расположенных на нем объектов капитального строительства будет определяться в указанном данным Законом порядке.

#### **Статья 43. Завершение ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

1. Ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения считается завершенной, такое объединение - прекратившим существование после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц, и орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, сообщает о ликвидации такого объединения в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц.

2. Документы и бухгалтерская отчетность ликвидированного садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения передаются на хранение в государственный архив, который обязан в случае необходимости допускать для ознакомления с указанными материалами членов ликвидированного объединения и его кредиторов, а также выдавать по их просьбе необходимые копии, выписки и справки.

### *Комментарий к статье 43*

1. Комментируемая норма Закона созвучна с нормой, приведенной в ст. 20 Федерального закона от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей". Как уже отмечалось нами ранее (см. комментарий к ст. 41), процесс ликвидации считается полностью юридически завершенным в момент внесения об этом записи в Единый государственный реестр юридических лиц, который ведет орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц. На регистрационный орган возложена и обязанность по информированию заинтересованной общественности через официальные средства массовой информации.

2. Отношения по хранению документов в государственном архиве регулируются Федеральным законом от 22 октября 2004 г. №125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации". Однако существует ряд практических проблем, связанных с обеспечением сохранности рассматриваемых документов в архиве. Так, Закон не устанавливает обязанности тех или иных лиц по передаче документов в государственный архив. Фактически в Законе закреплено лишь право передачи документов на архивное хранение. На сегодняшний день в обязательном порядке процедура передачи документов ликвидируемых организаций закреплена только для кредитных учреждений. Поэтому все большее и большее число граждан, нуждающихся в подтверждении своих прав архивными документами, получают на свои запросы стандартный ответ: "Документы на хранение не поступали". Юристы-практики весьма обоснованно предлагают ввести в обязательном порядке необходимость представления в налоговые органы справки о передаче архивных документов в соответствующий государственный (муниципальный) архив как обязательное условие для окончательной ликвидации юридического лица. По их мнению, "необходимость получать справки для завершения процесса ликвидации должна была стать тем "кнутом", который бы сделал привлекательной мысль о своевременной сдаче документов" <8>.

-----  
<8> См.: Храмцовская Н.А. Сохранность документов ликвидированных организаций: история вопроса // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. 2006. №11. С. 35.

3. Иначе обстоит дело с регистрационными делами объединений. В соответствии с Правилами хранения в Единых государственных реестрах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документов (сведений) и передачи их на постоянное хранение в государственные архивы, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 16 октября 2003 г. №630, регистрационные дела прекративших свою деятельность юридических и физических лиц, должны храниться в регистрирующих органах в течение 15 лет с даты внесения соответствующих записей в государственные реестры.

Содержащиеся в государственных реестрах сведения о прекративших свою деятельность юридических и физических лицах должны удаляться из электронной базы данных государственных реестров в течение пяти дней с даты внесения в них соответствующих записей и сохраняться на электронных носителях в регистрирующих органах в течение предельных сроков ведомственного хранения.

### **Статья 44. Запись о прекращении деятельности садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения**

(в ред. Федерального закона от 21.03.2002 №31-ФЗ)

Запись о прекращении деятельности садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения вносится органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, в порядке, предусмотренном федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц.

(в ред. Федерального закона от 08.12.2003 №169-ФЗ)

### *Комментарий к статье 44*

Запись о ликвидации дачного, садового или огородного некоммерческого объединения производится должностными лицами налоговой службы, осуществляющей государст-



венную регистрацию данных объединений, в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей". Более подробно это разъясняется в письме Федеральной налоговой службы от 27 мая 2005 г. №ЧД-6-09/439 "О государственной регистрации в связи с ликвидацией юридических лиц". В нем содержится указание на список документов, на основании которых вносится данная запись, а именно: подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме №Р16001; ликвидационный баланс; документ об уплате государственной пошлины. Документы, предусмотренные статьей 21 Закона №129-ФЗ, представляются в регистрирующий (налоговый) орган не ранее чем через два месяца с момента помещения в органах печати ликвидационной комиссией (ликвидатором) публикации о ликвидации юридического лица.

Заявление о государственной регистрации юридического лица в связи с его ликвидацией по форме №Р16001 представляется в регистрирующий (налоговый) орган ликвидационной комиссией или ликвидатором. На основании представленного заявления регистрирующий (налоговый) орган вносит запись о государственной регистрации ликвидации юридического лица и выдает (направляет) уведомление по форме №Р15001 и выписку из ЕГРЮЛ по месту нахождения юридического лица.

#### **Статья 45. Государственная регистрация изменений учредительных документов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений**

**1. Государственная регистрация изменений учредительных документов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений осуществляется в порядке, установленном законом о государственной регистрации юридических лиц.**

**2. Изменения указанных в пункте 1 настоящей статьи учредительных документов вступают в силу с момента государственной регистрации таких изменений.**

#### *Комментарий к статье 45*

Правовое регулирование данных отношений осуществляется Федеральным законом от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (глава шестая). Она содержит перечень документов, представляемых для государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица, и внесения изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц, определяет порядок регистрации. Так, для государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица, в регистрирующий орган представляются:

а) подписанное заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством РФ. В заявлении подтверждается, что изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица, соответствуют установленным законодательством Российской Федерации требованиям, что сведения, содержащиеся в этих учредительных документах и в заявлении, достоверны и соблюден установленный федеральным законом порядок принятия решения о внесении изменений в учредительные документы юридического лица;

б) решение о внесении изменений в учредительные документы юридического лица;

в) изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица;

г) документ об уплате государственной пошлины.

Для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц изменений, касающихся сведений о юридическом лице, но не связанных с внесением изменений в учредительные документы юридического лица, в регистрирующий орган представляется подписанное заявителем заявление о внесении изменений в государственный реестр по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации. В заявлении подтверждается, что вносимые изменения соответствуют установленным законодательством Российской Федерации требованиям и содержащиеся в заявлении сведения достоверны.

Государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица, и (или) внесение в Единый государственный реестр юридических лиц

изменений, касающихся сведений о юридическом лице, но не связанных с внесением изменений в учредительные документы юридического лица, осуществляются регистрирующим органом по месту нахождения юридического лица.

Документы представляются в регистрирующий орган непосредственно или направляются почтовым отправлением с объявленной ценностью при его пересылке и описью вложения. Регистрация осуществляется в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган.

В случае внесения изменений в сведения о юридическом лице в связи с переменой места нахождения юридического лица регистрирующий орган вносит в Единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и пересылает регистрационное дело в регистрирующий орган по новому месту нахождения юридического лица.

При государственной регистрации учредительных документов в новой редакции и/или внесения в Единый государственный реестр юридических лиц изменений, касающихся сведений о юридическом лице, не связанных с изменениями, вносимыми в учредительные документы юридического лица, в Единый государственный реестр юридических лиц вносится соответствующая запись.

## **Глава X. ЗАЩИТА ПРАВ САДОВОДЧЕСКИХ, ОГОРОДНИЧЕСКИХ, ДАЧНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ИХ ЧЛЕНОВ. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ВЕДЕНИИ САДОВОДСТВА, ОГОРОДНИЧЕСТВА И ДАЧНОГО ХОЗЯЙСТВА**

### **Статья 46. Защита прав садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений и их членов**

1. защите в соответствии с гражданским законодательством подлежат следующие права членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений:

1) право собственности, в том числе право на продажу земельных участков и другого имущества, и другие вещные права, в том числе право пожизненного наследуемого владения земельными участками;

2) права, связанные с вступлением в члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, участием в нем и выходом из него;

3) другие предусмотренные настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами права.

2. защите подлежат права садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения на владение, пользование и распоряжение земельными участками общего пользования, другим имуществом такого объединения, другие предусмотренные настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами права.

3. защита прав садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений и их членов в соответствии с уголовным, административным, гражданским и земельным законодательством осуществляется посредством:

1) признания их прав;

2) восстановления положения, существовавшего до нарушения их прав, и пресечения действий, нарушающих их права или создающих угрозу нарушения их прав;

3) признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, а также применения последствий недействительности ничтожной сделки;

4) признания недействительным акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления;

5) самозащиты своих прав;

6) возмещения им убытков;

7) иных предусмотренных законом способов.

#### *Комментарий к статье 46*

1. Право на защиту – это неотъемлемый элемент любого гражданского права. Оно понимается как закрепленная в законе возможность компетентного лица использовать меры правоохранительного характера с целью восстановления своего права и пресечения противоправных действий в будущем.

Из содержания данной статьи в целом можно сделать вывод, что объекты защиты в зависимости от правообладателя подразделяются на:

- защиту прав членов садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений;
- защиту прав самих садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений как юридических лиц.

Таким образом, хотя Законом устанавливаются общие средства и способы защиты, очевидно, что порядок их осуществления содержит ряд особенностей применения. Например, порядок защиты права собственности на земельный участок, принадлежащий садоводческому, огородническому, дачному некоммерческому объединению, будет отличаться от защиты права собственности на земельный участок, принадлежащий отдельному члену такого объединения. Такие особенности входят вразрез с принципами равенства всех субъектов гражданских отношений, однако на практике шансов отстоять свое право у отдельного человека меньше, нежели у группы лиц.

Согласно гражданскому законодательству защите подлежат вещные права садоводов, огородников и дачников на земельные участки и другое имущество, права, связанные с вступлением в члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и выходом из него, другие права, связанные с ведением садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Кроме того, защите подлежат вещные и иные права садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан.

2. Защита прав садоводов, огородников, дачников и их объединений осуществляется способами, установленными ст. 12 ГК РФ, и в порядке, установленном ГПК РФ, КоАП РФ, ЗК РФ и иными федеральными законами.

Способ защиты прав объединения и его членов посредством признания этих прав применяется судом путем вынесения соответствующего решения о праве гражданина в отношении определенного имущества, будь то земельный участок либо иная недвижимость.

Земельные споры обычно возникают в случаях, когда нарушаются права и законные интересы кого-либо из участников земельных отношений. Это может происходить при самовольном занятии земельного участка, неразрешенном строительстве домов и дач, нарушении межевых знаков, захламлении земли, ее загрязнении производственными, бытовыми отходами, сточными водами и т.п.

Земельные споры могут возникать не только между членами объединения, но и между садоводами, огородниками, дачниками и самим объединением как юридическим лицом. Такие споры возникают по использованию земли и объектов общего пользования, возмещению общих расходов по ведению хозяйства объединения, размеров уплаты членских, целевых и дополнительных взносов.

Нередко споры возникают между садоводами, огородниками, дачниками, с одной стороны, и органами государственной власти или местного самоуправления – с другой. Эти споры чаще всего связаны с изъятием земельных участков для государственных и муниципальных нужд, с условиями и размерами возмещения стоимости убытков. Земельный спор в этом случае, как правило, осложняется наличием на земельном участке разного рода недвижимости (дачный или садовый дом, сарай, гараж и т.п.), особенно если земельный участок и объекты недвижимости находятся в собственности разных лиц.

Признание прав садоводов, огородников и дачников осуществляется в судебном порядке. При этом суд руководствуется, наряду с комментируемым Законом, нормами ГПК РФ, земельного законодательства и иными нормативными правовыми актами.

Порядок возмещения убытков собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков как способ защиты их прав урегулирован ст. 57 ЗК РФ и Постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. №262 "Об утверждении Правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц".

Возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, ухудшении качества земель, временном занятии земельных участков, а также при изменении целевого назначения земельного участка на основании ходатайства органа государственной власти или органа местного самоуправления о переводе земельного участка из состава земель одной категории в другую без согласования с правообладателем земельного участка производится в полном объеме (в том числе упущенная выгода).

При расчетах размеров возмещения убытки определяются исходя из стоимости их имущества на день, предшествующий принятию решения об изъятии земельных участков, о временном занятии земельных участков или об ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Признание недействительным акта органа государственной власти или органа местного самоуправления осуществляется судом в случаях, когда данный акт не соответствует закону или иным нормативным правовым актам и нарушает права и охраняемые законом интересы граждан в области использования и охраны земель, права садоводческих, огороднических и дачных объединений.

Большую распространенность в наши дни получает такой способ, как самозащита своих прав. Самозащита гражданских прав и меры оперативного воздействия относятся к неюрисдикционным формам. Каким образом граждане сами могут защищать свои права и как это предусмотрено законодательством?

Граждане вправе принимать участие в собраниях, митингах, пикетах, шествиях и демонстрациях, референдумах и иных не противоречащих законодательству акциях по защите своих прав. Так, 24 ноября 2007 г. прошел пикет садоводов у мэрии города Пензы. В ноябре члены и вновь избранное руководство СНТ "Волна" (садоводческое товарищество) Бессоновского района обратились за юридической помощью к правозащитникам по поводу защиты прав садоводов от незаконных претензий бывшего руководства СНТ "Волна". Из 700 членов с четырехсот по решению суда незаконно, по их мнению, взыскали платежи за неполученные дачные услуги. Садоводы вышли с плакатами: "СНТ "Волна" – под дачную амнистию", "Нет дачным репрессиям!", "СНТ "Волна" против инвалидов и ветеранов!", "Пенза за права человека".

В Ижевске 24 июня 2005 г. на территории двух садоводческих массивов в Восточном поселке состоялись собрания садоводов по вопросу противодействия "захватническим" планам ряда строительных компаний и связанным с ними коррумпированным чиновникам <9>.

-----  
<9> <http://ikd.ru/node/3208>

В решении проблем гражданам помогают общественные организации – комитеты защиты прав садоводов или такая некоммерческая организация, как гражданский фонд "Правозащита, информация, культура".

Приведенные выше правовые нормы и практика их применения вытекают из закрепленной ст. 31 Конституции России возможности граждан собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикеты. При осуществлении данного права не допускается нарушение прав и свобод других лиц, а также использование этого права для насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны. В Российской Федерации действует уведомительный порядок реализации права на проведение публичных мероприятий, т.е. для их проведения не требуется специального разрешения властей. Так, согласно ст. 7 Федерального закона от 19 июня 2004 г. №54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня его проведения. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

На основании Закона Волгоградской области от 7 апреля 2005 г. №1044-ОД "О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Волгоградской области" уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором в письменном виде по установленной форме в двух экземплярах непосредственно в исполнительный орган муниципального образования. В случае если публичное мероприятие планируется провести на территории нескольких муниципальных образований, уведомления подаются в исполнительно-распорядительные органы соответствующих муниципальных образований Волгоградской области.

В случае если организатором публичного мероприятия выступают граждане Российской Федерации, к уведомлению о проведении публичного мероприятия прилагаются копии их паспортов или иных заменяющих паспорт документов. Если организатором такого мероприятия является политическая партия, иное общественное объединение, их уполномоченный представитель вместе с уведомлением о проведении публичного мероприятия подает копии учредительных документов политической партии, общественного объединения, их решение о проведении публичного мероприятия, а также документ, подтверждающий его полномочия. Глава местной администрации, получивший уведомление о проведении публичного мероприятия, направляет его копию в исполнительный орган государственной власти Волгоградской области и органы внутренних дел соответствующего муниципального образования.

#### **Статья 47. Ответственность садоводов, огородников или дачников за нарушение законодательства**

1. Садовод, огородник или дачник может быть подвергнут административному взысканию в виде предупреждения или штрафа за нарушение земельного, лесного, водного, градостроительного законодательства, законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения или законодательства о пожарной безопасности, совершенное в границах садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

2. Садовод, огородник или дачник может быть лишен прав собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, срочного пользования либо аренды земельного участка за умышленные или систематические нарушения, предусмотренные земельным законодательством.

Обязательное заблаговременное предупреждение садовода, огородника или дачника о необходимости устранения допущенных нарушений законодательства, являющихся основаниями для лишения прав на земельный участок, осуществляется в порядке, установленном земельным законодательством, а лишение прав на земельный участок при неустранении нарушений законодательства - в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и Гражданским кодексом Российской Федерации.

#### *Комментарий к статье 47*

1. В комментируемой статье рассматривается ответственность граждан за нарушение земельного, лесного, водного, градостроительного и иного законодательства, совершенное в границах садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Следует отметить, что в данной статье впервые употребляются такие термины как "садовод", "огородник", "дачник". При этом не делается акцент, как в предыдущих статьях, на связь гражданина с объединением, наличием членства. Отсюда можно сделать вывод, что под "садоводом, огородником или дачником" здесь подразумеваются все лица, которые владеют, пользуются, распоряжаются земельным участком либо иным имуществом в пределах некоммерческого объединения, способные негативно повлиять на окружающую среду либо права садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений и их членов соответственно. Таким образом, меры ответственности будут применяться к нарушителю закона вне зависимости от того, является гражданин членом садоводческого, огороднического, дачного некоммерческого объединения либо не является (ведет садоводство, дачное хозяйство или огородничество в индивидуальном порядке).

Наиболее распространенным видом юридической ответственности, к которой привлекаются садоводы, огородники или дачники, является административная ответствен-

ность. В зависимости от степени опасности совершенного правонарушения и вреда, причиненного окружающей среде, к нарушителям применяются предупреждение либо штраф.

Предупреждение – это мера административного наказания, выраженная в официальной порицании виновного лица. Предупреждение выносится в письменной форме. Вынесение предупреждения не влечет за собой ограничений конституционных прав и свобод правонарушителя. Основная цель его вынесения – профилактическое влияние на волю нарушителя в целях предупреждения повторного совершения административного проступка. Предупреждение выносится только при совершении правонарушений, не представляющих большой общественной опасности и не повлекших причинение значительного вреда.

Административный штраф является денежным взысканием и может выражаться в величине, кратной: а) минимальному размеру оплаты труда (без учета районных коэффициентов), установленному федеральным законом на момент окончания или пресечения административного правонарушения; б) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения; в) сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумме незаконной валютной операции. Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов, не может превышать трехкратный размер стоимости соответствующего предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов.

Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение. При назначении административного наказания учитываются характер совершенного виновным лицом административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено. Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

В соответствии с нормами КоАП РФ садоводы, огородники и дачники могут быть подвергнуты административному наказанию (штрафу) за следующие нарушения земельного законодательства: самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ), уничтожение межевых знаков границ земельных участков (ст. 7.2 КоАП РФ), самовольное занятие земельного участка прибрежной полосы водного объекта, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (ст. 7.8 КоАП РФ), самовольное занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд (ст. 7.9 КоАП РФ), нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия федерального значения (ст. 7.13 КоАП РФ), проведение земляных, строительных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия (ст. 7.14 КоАП РФ), самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа (ст. 7.19 КоАП РФ), самовольное подключение к централизованным системам питьевого водоснабжения и/или системам водоотведения городских и сельских населенных пунктов (ст. 7.20 КоАП РФ), несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, складировании, использовании, сжигании, обезвреживании, транспортировке, захоронении и ином обращении с отходами производства, самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы (ст. 8.6 КоАП РФ) и т.д.

2. Лишение права на земельный участок, о котором идет речь в п. 2 комментируемой статьи, предусмотрено в качестве дополнительной меры ответственности недобросовестных собственников, пользователей, владельцев земельных участков. Основанием прекращения права на земельный участок является совершение собственником (садоводом, огородником или дачником) земельного правонарушения. В числе таких случаев: изъятие земельного участка, который не используется в соответствии с его назначением (ст. 284 ГК

РФ); изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства (ст. 285 ГК РФ); конфискация (ст. 50 ЗК РФ).

Так, ст. ст. 284 – 285 ГК РФ предусматривают ряд оснований для изъятия земельного участка у собственника, например если участок предназначен для ведения сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет (если более длительный срок не установлен законом) либо его использование приводит к значительному ухудшению экологической обстановки.

Основания принудительного прекращения права землевладения и землепользования сформулированы с учетом обязанностей указанных правообладателей земельных участков, предусмотренных ст. 42 ЗК РФ (причем указанный в данной статье перечень обязанностей не носит исчерпывающего характера).

Как следует из п. 2 ст. 45 ЗК РФ, право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются принудительно при:

– использовании земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель. Целевое назначение земельного участка является основанием для отнесения его к одной из категорий, указанных ст. 7 ЗК РФ. В ст. 8 ЗК РФ определена процедура отнесения земельных участков к категориям и изменения категорий земель. Самовольное изменение целевого назначения и категории земель не допускается;

– использовании земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки. В отличие от предыдущего земельного правонарушения, имеющего универсальный характер для всех категорий земель, снижение плодородия имеет значение лишь для земель сельскохозяйственного назначения. Таким образом, ответственность наступит в случае совершения земельного правонарушения на участке, принадлежащем к землям сельскохозяйственного назначения, повлекшего значительное ухудшение экологической обстановки;

– отравлении, загрязнении, порче или уничтожении плодородного слоя почвы вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекших за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде. Вопросам возмещения вреда окружающей среде посвящены ст. ст. 77 – 79 Федерального закона от 10 января 2002 г. "Об охране окружающей среды";

– нарушении установленного режима использования земель особо охраняемых природных территорий, земель природоохранного, рекреационного назначения, земель историко-культурного назначения, особо ценных земель, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению. Нарушить режим особой охраны экологически ценных земель (и расположенных на них объектов) можно в двух случаях. Во-первых, если участок землепользователя (землевладельца) находится в границах особо охраняемой природной территории (не был выкуплен в момент организации заповедника, национального парка и т.д.), и, во-вторых, находится в его охранный зоне;

– систематической неуплате земельного налога. Неуплата земельного налога является налоговым правонарушением. Согласно п. 1 ст. 122 НК РФ неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия) влекут взыскание штрафа в размере 20% от неуплаченных сумм налога. Данное деяние, совершенное умышленно, влечет взыскание штрафа в размере 40% от неуплаченных сумм налога. Как следует из п. 1 ст. 108 НК РФ, никто не может быть привлечен к ответственности за совершение налогового правонарушения иначе, как по основаниям и в порядке, предусмотренном НК РФ. Сам НК РФ за неуплату земельного налога санкций в виде принудительного прекращения прав на участок не предусматривает. Согласно п. п. 1, 2 ст. 114 НК РФ налоговая санкция

является мерой ответственности за совершение налогового правонарушения. Налоговые санкции устанавливаются и применяются в виде денежных взысканий (штрафов) в размерах, предусмотренных статьями главы 16 НК РФ;

– неиспользовании в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, 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, за исключением времени, в течение которого земельный участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

Порядок принудительного прекращения права землевладения и землепользования как санкции за земельное правонарушение выглядит следующим образом. Первоначально на лицо, нарушающее требования п. 2 ст. 45 ЗК РФ, налагается административное взыскание (штраф). Одновременно виновному физическому или юридическому лицу выносится предупреждение, содержание которого изложено в п. 3 ст. 54 ЗК РФ, с последующим уведомлением органа государственной власти Российской Федерации, субъекта РФ или органа местного самоуправления, предоставившего такой земельный участок.

Перечень органов государственного земельного контроля, налагающих административные взыскания за земельные правонарушения, указан в п. 2 Положения о государственном земельном контроле (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. №689). В их число входят Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальные органы. В предупреждении указывается на сущность правонарушения и устанавливается срок для его устранения (зависит от характера наступивших вредных последствий правонарушения и т.д.). При этом если штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу (п. 1 ст. 32.2 КоАП РФ), то упомянутый срок для устранения последствий правонарушения должен являться разумным и обоснованным.

Если правонарушитель устраняет допущенное нарушение земельного законодательства, процедура на этом прекращается. Если длящееся правонарушение не устранено (либо не устранены последствия оконченого правонарушения), орган государственного земельного контроля, документально зафиксировав данный факт, направляет материалы о прекращении прав на участок в орган публичной власти, его предоставивший, а уже данный орган направляет в суд заявление о прекращении права на земельный участок. Суд может как продлить срок устранения последствий правонарушения, так и вынести решение о прекращении прав на земельный участок исходя из материалов дела.

Если суд принимает решение о прекращении прав на земельный участок, соответствующий орган публичной власти (предоставивший участок) направляет по истечении десятидневного срока с момента принятия такого решения заявление о государственной регистрации прекращения права на земельный участок с приложением акта (копии решения суда) в Федеральную регистрационную службу (ее территориальное подразделение), которая производит регистрацию прекращения права землевладения (землепользования). С момента такой регистрации прекращаются обязанности бывших правообладателей земельных участков. Учитывая, что изъятый земельный участок и ранее находился в публичной собственности, изменение формы собственности не происходит. Прекращение прав на участок не освобождает от возмещения вреда.

#### **Статья 48. Административная ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений**

**1. Должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений могут подвергаться административному взысканию в виде предупреждения или штрафа за следующие нарушения земельного законодательства:**

**1) рассмотрение заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении садовых, огородных или дачных земельных участков с нарушением установленных законом сроков; сокрытие информации о**



наличии свободного земельного фонда в зонах размещения садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений;

2) нарушение требований утвержденной градостроительной документации при отводе садовых, огородных или дачных земельных участков;

3) противоправные действия, повлекшие за собой самовольное занятие земель в границах садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений либо в зонах размещения садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений.

2. Наложение взыскания в виде предупреждения или штрафа за нарушения, указанные в пункте 1 настоящей статьи, либо за иные нарушения законодательства Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

КонсультантПлюс: примечание.

Кодекс законов о труде РСФСР, утвержденный Законом РСФСР от 09.12.1971, утратил силу с 1 февраля 2002 года в связи с принятием Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 №197-ФЗ. По вопросу, касающемуся дисциплинарной ответственности, см. главу 30 Трудового кодекса РФ.

### *Комментарий к статье 48*

1. Использование в тексте комментируемой статьи понятия "должностное лицо" требует выяснения, кто же подпадает под это определение. Согласно ст. 2.4 КоАП РФ к такому относится лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях РФ. Таким образом, к административной ответственности могут быть привлечены как руководитель бюджетного учреждения, так и иные должностные лица, на которых возложены административно-хозяйственные функции: заместитель руководителя, главный бухгалтер.

Прежде всего следует заметить, что размеры административных штрафов, установленные для должностных и юридических лиц за нарушение земельного, градостроительного и иного законодательства, как правило, в два-три раза выше размеров штрафа за одноименные правонарушения в прокомментированном выше перечне, совершаемые садоводами, огородниками и дачниками.

В соответствии с настоящей статьей должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений могут подвергаться административному наказанию за следующие нарушения земельного законодательства:

а) рассмотрение заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении садовых, огородных или дачных участков с нарушением установленных законом сроков; сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда в зонах размещения садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений;

б) нарушение требований утвержденной градостроительной документации при отводе садовых, огородных или дачных земельных участков;

в) противоправные действия, повлекшие за собой самовольное занятие земель в границах садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений либо в зонах размещения садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений.

За указанные виды нарушений должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений подвергаются административному наказанию в виде штрафа. Нарушение установленных законом сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении земельных участков для садоводства, огородничества или ведения дачного хозяйства или сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда, который может быть использован для этих целей, влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от ста до трехсот рублей (ст. 19.9 КоАП РФ).

2. Основным нормативным актом, определяющим порядок наложения взыскания в виде предупреждения или штрафа за нарушения, указанные в пункте 1 комментируемой статьи, либо за иные нарушения законодательства Российской Федерации, является КоАП РФ. Интересующие нас составы правонарушений содержатся в разделе IV "Производство по делам об административных правонарушениях" (ст. ст. 24.1 – 30.11).

#### **Статья 49. Дисциплинарная ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления за нарушение законодательства**

Должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, виновные в неисполнении либо ненадлежащем исполнении возложенных на них законодательством обязанностей в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества или дачного хозяйства, подвергаются в случаях, не влекущих за собой административной или уголовной ответственности, дисциплинарному взысканию в виде замечания, выговора, строгого выговора, увольнения в порядке, установленном Кодексом законов о труде Российской Федерации.

#### *Комментарий к статье 49*

1. Наиболее распространенным видом ответственности в сфере служебных отношений выступает дисциплинарная ответственность. Дисциплинарная ответственность наряду с другими видами юридической ответственности представляет собой одну из форм государственного принуждения. В случае если должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления не исполняют либо ненадлежащим образом исполняют возложенные на них законодательством обязанности в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества или дачного хозяйства, эти лица могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности. Субъекты, основания, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности установлены Федеральным законом от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и Федеральным законом от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

2. Основанием дисциплинарной ответственности является совершение дисциплинарного проступка, который проявляется в неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданским (муниципальным) служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Состав дисциплинарного проступка включает четыре элемента: объект, объективную сторону, субъективную сторону, субъект.

Объектом проступка являются интересы службы в конкретном государственном (муниципальном) органе, т.е. точное соблюдение и исполнение гражданским служащим требований законов и иных нормативных актов, должностного регламента, служебного распорядка, а также служебного контракта.

Объективная сторона дисциплинарного проступка может быть выражена как в бездействии, так и в определенных действиях. Дисциплинарная ответственность наступает за неисполнение (бездействие) или ненадлежащее исполнение (действие) гражданским служащим основных обязанностей, закрепленных в вышеуказанных Федеральных законах.

Субъектом дисциплинарного проступка является лицо, заключившее служебный контракт с органом государственной власти либо органом местного самоуправления.

Субъективная сторона дисциплинарного проступка характеризуется любой формой вины (как умыслом, так и неосторожностью). Служащий предвидит отрицательные последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения им должностных обязанностей и желает их наступления (прямой умысел) или сознательно их допускает либо относится к ним безразлично (косвенный умысел). Дисциплинарный проступок признается совершенным по неосторожности, если гражданский служащий предвидел возможность наступления отрицательных последствий своего неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывал на предотвращение таких последствий либо не предвидел возможности наступления таких последствий, хотя должен был и мог их предвидеть.

Для наступления дисциплинарной ответственности необходимо наличие всех элементов дисциплинарного проступка.

За совершение дисциплинарного проступка к служащему могут быть применены пять видов дисциплинарных санкций: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской (муниципальной) службы. Последняя санкция применяется при наличии следующих оснований:

– неоднократного неисполнения служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;

– однократного грубого нарушения служащим должностных обязанностей, в том числе:

а) прогула (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);

б) появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

в) разглашения охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой, служебной и иной), ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, в т.ч. разглашения персональных данных другого работника;

г) совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;

д) установленного комиссией по охране труда или уполномоченным по охране труда нарушения работником требований охраны труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;

– принятия гражданским (муниципальным) служащим, замещающим должность гражданской (муниципальной) службы категории "руководители", необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного (муниципального) органа;

– однократного грубого нарушения гражданским (муниципальным) служащим, замещающим должность гражданской (муниципальной) службы категории "руководители", своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда органу власти и (или) нарушение законодательства РФ.

Указанный перечень дисциплинарных взысканий является исчерпывающим. Это означает, что федеральные государственные органы, государственные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления не вправе устанавливать иные виды взысканий для служащих.

3. Обязательным условием, которое должен выяснить представитель государственного или муниципального органа управления при наложении на виновного дисциплинарного взыскания, является установление степени вины гражданского служащего в совершении дисциплинарного проступка.

Ответственность наступает за деяние, совершенное умышленно или по неосторожности. Совершение умышленного нарушения служебной дисциплины отражает большую степень вины гражданского служащего и влечет за собой применение более строгого дисциплинарного взыскания. Например, появление гражданского служащего на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, которое характеризуется умышленной формой вины, может стать основанием для применения такого дисциплинарного взыскания, как увольнение с гражданской службы.

Если деяние совершено без вины (случайно), то, несмотря на его тяжесть, оно не признается дисциплинарным проступком и потому не влечет дисциплинарной ответственности. В связи с этим неисполнение гражданским служащим должностных обязанностей по не зависящим от него причинам (например, в связи с недостаточной профессиональной подготовкой, состоянием здоровья, препятствующим выполнению должностных обязанностей) не является дисциплинарным проступком, поскольку вина гражданского служащего отсутствует.

При определении меры дисциплинарного взыскания принимаются во внимание предшествующие результаты исполнения служащим своих должностных обязанностей. Так, возможно временное отстранение муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей, пока выясняется его виновность в нарушении прав граждан. Отстранение производится муниципальным правовым актом на срок, который не может превышать один месяц, с сохранением денежного содержания. По общему правилу дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения дисциплинарного проступка. Днем обнаружения дисциплинарного проступка считается день, когда руководителю служащего стало известно о совершенном проступке.

4. Установлен ряд запретов на применение дисциплинарного взыскания к гражданскому служащему в следующих случаях: во время официально подтвержденной болезни; во время пребывания в отпуске; при отсутствии на службе по другим уважительным причинам (повышение квалификации, командировка и т.п.). Кроме того, дисциплинарное взыскание не применяется до завершения служебной проверки, срок проведения которой не может превышать одного месяца. Указанные интервалы не включаются в сроки, установленные для применения дисциплинарного взыскания. В этих случаях на соответствующие периоды течение срока приостанавливается. Для муниципальных служащих таких оснований не предусмотрено.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее двух лет со дня его совершения. Если дисциплинарный проступок содержит признаки преступления, то в указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

О применении дисциплинарного взыскания издается индивидуальный акт (приказ, распоряжение), где указывается основание его применения, т.е. конкретного дисциплинарного проступка, за совершение которого служащий подвергнут дисциплинарному взысканию, и его вид (замечание, выговор и др.). Копия акта о применении к служащему дисциплинарного взыскания вручается ему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта.

С момента погашения или снятия дисциплинарного взыскания гражданский (муниципальный) служащий считается не имеющим дисциплинарного взыскания.

## **Статья 50. Уголовная ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления за нарушение законодательства**

**Статья 50. Утратила силу. - Федеральный закон от 13.05.2008 №66-ФЗ.**

### *Комментарий к статье 50*

1. Данный перечень уголовно наказуемых правонарушений содержится в ст. 170 УК РФ. Регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение учетных данных государственного земельного кадастра, а равно умышленное занижение размеров платежей за землю, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности должностным лицом с использованием своего служебного положения, наказываются штрафом в размере до 80 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 6 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет, либо обязательными работами на срок от 120 до 180 часов.

Общественная опасность данного преступления состоит в нарушении экономических интересов государства, а также равенства граждан как участников правового оборота земельных участков. Незаконные сделки с землей могут привести к возможному выведению земли из сельскохозяйственного оборота, незаконной концентрации земли в одних руках, превращению ее в объект неправомерной спекуляции в экономическом смысле этого понятия, а также к возможному нарушению законных прав и интересов собственников и иных владельцев земельных участков.

Правовые основания совершения сделок с землей определяются Конституцией Российской Федерации, ГК РФ, ЗК РФ и иными нормативными актами.

2. Статья предусматривает три самостоятельных состава преступления. Общими признаками составов преступления по данной статье являются:

- их совершение должностным лицом, т.е. наличие специального субъекта;
- прямой умысел, корыстная или иная личная заинтересованность;
- использование своего служебного положения.

Преступления, предусмотренные данными составами, не требуют наступления последствий и являются оконченными при совершении действий. Регистрация заведомо незаконных сделок с землей выражается в совершении действий, предусмотренных правовыми актами, для придания сделке с землей должного юридического значения без надлежащих к этому оснований.

ГК РФ предусматривает возможность совершения различных сделок с земельными участками. Физическое или юридическое лицо может приобрести право собственности на землю, а также иные вещные права, которыми являются право пожизненного наследуемого владения земельным участком (ст. 265 ГК РФ), право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком (ст. 268), сервитуты (ст. ст. 274 и 277). Эти лица могут иметь обязательственные права на земельный участок, являющиеся результатом различных сделок, а именно: договоры ренты (ст. ст. 583, 586, 587 ГК РФ); мены, дарения (ст. ст. 567 – 581); пожертвования (ст. 582); аренды (ст. ст. 606 – 609); договора безвозмездного пользования (ст. 689), доверительного управления имуществом (ст. ст. 1012 – 1013 ГК РФ). Кроме того, участок может быть передан в залог (ипотеку).

В соответствии со ст. 551 ГК РФ государственной регистрации подлежит переход права собственности на недвижимость. Право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в Едином государственном реестре учреждениями юстиции (ст. 131 ГК РФ).

3. Относительно искажения учетных данных Государственного земельного кадастра заметим, что с 1 марта 2008 года вступил в законную силу Федеральный закон от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ "О Государственном кадастре недвижимости", в соответствии с ним осуществляется кадастровый учет земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства. То есть данные Государственного земельного кадастра, о которых идет речь в ст. 170 УК РФ, теперь фактически включены в единый систематизированный свод сведений и документов о недвижимом имуществе в РФ – Государственный кадастр недвижимости. В законе также определен правовой статус кадастровых инженеров – лиц, уполномоченных осуществлять кадастровую деятельность, закреплено их право на создание некоммерческих объединений в целях обеспечения условий для их профессиональной деятельности (саморегулируемые организации в сфере кадастровой деятельности). Соответственно их деятельность должна соответствовать требованиям законности.

Статья 170 УК РФ предусматривает также ответственность за умышленное занижение размеров платежей за землю. В этом случае имеются в виду следующие формы платы за использование земли – земельный налог и арендная плата. Данное преступление рассматривается в качестве преступления небольшой тяжести, за него предусмотрено значительно более мягкое наказание, нежели за уклонение от уплаты налогов. В случае умышленного занижения земельного налога налоговые органы могут расценить данный факт как попытку уклонения от уплаты налогов. Хотя это уголовно наказуемое деяние, на практике при установлении фактов неуплаты (занижения) земельного налога налоговые органы привлекают лиц к уплате земельного налога и применяют предусмотренные статьей 122 НК РФ меры ответственности при совершении умышленного налогового правонарушения.

**Статья 51. Возмещение убытков, причиненных садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению либо его членам**

Убытки, причиненные садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению либо его членам в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления или их должностных лиц, в том числе издание не соответствующего закону либо иному нормативному правовому акту акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению в порядке, установленном гражданским законодательством.

### *Комментарий к статье 51*

Согласно ст. 15 ГК РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). В качестве примера применения комментируемой статьи можно привести следующую ситуацию.

В январе 2008 г. на дачный участок гражданина О. упал маршевый двигатель от армейской установки разминирования. Металлическая болванка весом в полцентнера на излете задела нижнюю часть крыши и упала в огороде. Специальная комиссия Министерства обороны оценила причиненный ущерб в 60 тысяч рублей и высказала предложение добровольно заплатить гражданину указанную сумму. Данное предложение было гражданином принято <10>.

-----  
<10> Гаврилов Ю. Попали // Российская газета. 2008. 18 января.

В том случае, если бы от комиссии Министерства обороны не поступило добровольное предложение о возмещении ущерба, гражданин О., которому был причинен вред в результате незаконных действий органов государственной власти, был бы вправе требовать его возмещения на основании ст. ст. 1069, 1071 ГК РФ и комментируемой статьи в судебном порядке.

По общему правилу действия органов власти и должностных лиц имеют форму административных актов и должны осуществляться в пределах соответственно их компетенции или должностных полномочий. Действия, выходящие за указанные пределы, признаются незаконными. Под незаконным действием или бездействием понимается неосуществление (или отказ от осуществления) органом государственной власти или местного самоуправления, а также их должностными лицами своих обязанностей. В то же время вред, причиненный в ходе хозяйственной или технической деятельности указанных субъектов, т.е. не связанный непосредственно с реализацией ими своих властных полномочий, подлежит возмещению на общих основаниях.

Бремя доказывания в суде неправомерности действия возлагается на самого потерпевшего. Каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений (ст. 56 ГПК РФ, ст. 65 АПК РФ). Однако, если гражданин предварительно обратится в суд с требованием признать недействительным (незаконным) соответствующий акт, то в этом случае он освобождается от обязанности доказывать неправомерность таких действий (ст. 6 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. №4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"). Обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия государственными органами, органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами оспариваемых актов, решений, совершения действий (бездействия), возлагается на соответствующий орган или должностное лицо (ст. 65 АПК РФ).

Если в результате этих действий лицу причиняется вред, он подлежит возмещению за счет имущества соответствующего публично-правового образования. Однако для этих целей предназначено не любое имущество (собственность) такого образования, а лишь средства казны, которая формируется за счет средств бюджета и включает в себя также имущество, принадлежащее данному публично-правовому образованию на праве собственности, но не закрепленное за юридическими лицами на праве хозяйственного ведения

или оперативного управления и не переданное в доверительное управление по договору.

Субъектами, выступающими от имени казны при возмещении вреда за ее счет, считаются финансовые органы либо те субъекты, на которых эта обязанность может быть возложена в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК РФ, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Приказом Минфина России от 12 февраля 1998 г. №26 организация и ведение работы по выступлению в судах от имени казны Российской Федерации возложены на управления Федерального казначейства Главного управления Федерального казначейства Минфина России по республикам, краям, областям, автономным областям и округам и г. Москве и г. Санкт-Петербургу.

## **Глава XI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 52. Вступление в силу настоящего Федерального закона**

**Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.**

#### *Комментарий к статье 52*

Приведем несколько дат и фактов в качестве исторической справки. Проект Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" был внесен депутатами Государственной Думы – членами Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам и 21 ноября 1997 г. был принят (Постановление Государственной Думы №1938-II ГД). Меньше чем через полмесяца Совет Федерации проект одобрил, но он был отклонен письмом Президента РФ №Пр-2147. Только в марте 1998 г. проект снова принимается Государственной Думой с учетом предложений Президента РФ №2264-II ГД, вновь одобряется Советом Федерации (Постановление СФ №128-СФ) и 15 апреля 1998 г. подписывается Президентом РФ.

Комментируемый Закон вступил в силу со дня его официального опубликования. Порядок опубликования и вступления законов в силу регулируется Федеральным законом от 14 июня 1994 г. №5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания". Согласно данному Закону на территории России применяются только те федеральные законы, которые были официально опубликованы. В соответствии со ст. 4 данного Закона официальным опубликованием федерального закона считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете" или Собрании законодательства Российской Федерации. Федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом Российской Федерации.

Они вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении десяти дней со дня их официального опубликования, если самим федеральным законом не установлен иной порядок его вступления в силу.

Текст комментируемого Закона опубликован в "Российской газете" от 23 апреля 1998 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 20 апреля 1998 г., №16, ст. 1801. По состоянию на апрель 2008 г. в данный Закон внесено несколько изменений и дополнений.

### **Статья 53. Переходные положения**

**1. Уставы садоводческих, огороднических и дачных товариществ и садоводческих, огороднических и дачных кооперативов, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат приведению в соответствие с нормами настоящего Федерального закона в течение пяти лет со дня его официального опубликования.**

**2. Садоводческие, огороднические и дачные товарищества и садоводческие, огороднические и дачные кооперативы освобождаются от уплаты регистрационного сбора при государственной регист-**

**рации изменений их правового статуса в связи с их реорганизацией и приведением уставов в соответствии с нормами настоящего Федерального закона.**

### *Комментарий к статье 53*

Согласно п. 1 комментируемой статьи уставы садоводческих, огороднических и дачных товариществ и садоводческих, огороднических и дачных кооперативов, созданных до вступления данного Закона в силу, должны быть приведены в соответствие с ним не позднее 23 апреля 2003 г. То есть учредительный документ должен соответствовать п. 6 ст. 16 комментируемого Закона и содержать в обязательном порядке указанные в нем положения. В п. 2 комментируемой статьи устанавливается, что садоводческие, огороднические и дачные товарищества и садоводческие, огороднические и дачные кооперативы освобождаются от уплаты регистрационного сбора при осуществлении государственной регистрации изменений их правового статуса и приведении уставов в соответствие с его нормами, вызванных вступлением его в силу.

Фактически комментируемый Закон выдвинул два требования: первое – приведение уставов садоводческих товариществ в соответствие с ним и второе – реорганизация садоводческих, огороднических и дачных товариществ и кооперативов в садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества и кооперативы соответственно с целью приведения их деятельности в соответствие с его нормами. Оба требования должны были быть исполнены в течение периода времени с 20 апреля 1998 г. по 20 апреля 2003 г.

Однако сразу немногие товарищества воспользовались предоставленной Законом возможностью. В соответствии с п. 3 ст. 26 Федерального закона от 8 августа 2001 г. №129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц", вступившего в силу с 1 июля 2002 года, уполномоченное лицо юридического лица, зарегистрированного до вступления в силу данного Закона, обязано в течение шести месяцев со дня его вступления в силу представить в регистрирующий орган сведения, предусмотренные подпунктами "а" – "д", "л" п. 1 ст. 5 вышеуказанного Закона. Невыполнение указанного требования являлось основанием принятия судом решения о ликвидации либо реорганизации такого юридического лица на основании заявления регистрирующего органа.

### **Статья 54. Об отмене ранее принятых законов**

**Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона на территории Российской Федерации не применяется Закон СССР "О кооперации в СССР" (Ведомости Верховного Совета СССР, 1988, №22, ст. 355; Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1989, №19, ст. 350; 1990, №26, ст. 489; 1991, №11, ст. 294; №12, ст. 324, 325) в части, регулирующей деятельность садоводческих товариществ и дачных кооперативов.**

### *Комментарий к статье 54*

Данная статья устанавливает, что с момента вступления в силу комментируемого Закона на территории Российской Федерации не применяется Закон СССР "О кооперации в СССР" в части, регулирующей деятельность садоводческих товариществ и дачных кооперативов. Следует также заметить, что, хотя садоводческие, огороднические и дачные объединения граждан имеют статус некоммерческих, Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. №278-ФЗ "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О некоммерческих организациях" с декабря 2007 года на них не распространяется Федеральный закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

### **Статья 55. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом**

**1. Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение шести месяцев со дня вступления его в силу.**



**2. Поручить Правительству Российской Федерации в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона:**

**подготовить и внести в установленном порядке предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации в связи с принятием настоящего Федерального закона;**

**принять нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений настоящего Федерального закона.**

*Комментарий к статье 55*

Пунктом 1 указанной статьи предлагается Президенту Российской Федерации и поручается Правительству Российской Федерации провести необходимую работу в отношении приведения своих нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение шести месяцев со дня вступления его в силу (то есть с 20 апреля 1998 г).

Правительство РФ в течение трех месяцев со дня вступления данного Закона в силу обязано было внести в установленном порядке предложения о внесении изменений и дополнений в законы Российской Федерации. Абзацем 3 п. 2 данной статьи на Правительство Российской Федерации возложено принятие нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию положений, предусмотренных ст. ст. 35, 36 и другими статьями комментируемого Закона.

Однако в эти сроки государственные органы не отреагировали на вступление в силу комментируемого Закона. Единственным на тот момент исключением стал Указ Президента РФ от 2 декабря 1998 г. №1457, отменивший Указ Президента РФ от 7 июня 1996 г. №819 "О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств". В настоящий момент в отдельных субъектах России сложилась система региональной поддержки садоводов, огородников, дачников (см. комментарий к ст. 35).

---