

комментарий специалиста



А.А. Байтенова,
Н.И. Кресникова

О САДОВОДЧЕСКИХ, ОГОРОДНИЧЕСКИХ И ДАЧНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ ГРАЖДАН

Постатейный комментарий к Федеральному закону

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ

- Создание садоводческого объединения
- Выбор и предоставление земельных участков
- Регистрация
- Сделки с земельными участками
- Особенности предоставления
- Защита прав садоводов

ЮСТИЦ • ИНФОРМ

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 15 АПРЕЛЯ 1998 Г. N 66-ФЗ
"О САДОВОДЧЕСКИХ, ОГОРОДНИЧЕСКИХ И ДАЧНЫХ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ ГРАЖДАН"**

(Постатейный)

Издание второе,
переработанное и дополненное

А.А. БАЙТЕНОВА, Н.И. КРЕСНИКОВА

Байтенова Алла Ароновна

Юрист, автор (соавтор) более десяти книг и нескольких десятков статей по проблемам защиты прав потребителей, развития кредитной кооперации, страхования жизни и имущества пайщиков кредитных потребительских кооперативов, опыту арбитражных споров кредитных кооперативов и субъектов малого предпринимательства с регистрирующими, налоговыми, правоохранительными органами, в том числе Комментария к Федеральному закону "О кредитных потребительских кооперативах граждан". Имеет опыт экспертной, адвокатской, законотворческой деятельности.

Кресникова Надежда Ивановна

Специалист по проблемам развития и модернизации земельных отношений в аграрной сфере. Ведущий научный сотрудник Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова Российской академии сельскохозяйственных наук, преподаватель Государственного университета по землеустройству, кандидат экономических наук. Руководитель нескольких проектов, реализованных в области регулирования земельных отношений и земельного рынка. Имеет многочисленные публикации (книги, брошюры, статьи), посвященные различным аспектам земельных отношений.

ВВЕДЕНИЕ

С момента вступления в силу Федерального закона от 15 апреля 1998 г. N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" (далее - Закон N 66-ФЗ) до настоящего времени были приняты и введены в действие многие законодательные акты Российской Федерации, затрагивающие вопросы, смежные с теми, которые составляют предмет ведения Федерального закона. К таким законодательным актам относятся, в частности, Земельный и Градостроительный кодексы РФ, часть третья и гл. 17 части первой Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ), гл. 31 Налогового кодекса РФ, Федеральный закон от 30 июня 2006 г. N 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества" и другие. С 1 января 2008 г. вступает в силу четвертая часть Гражданского кодекса РФ, определяющая права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации.

В то же время некоторые законодательные акты утратили свою силу, были отменены. С учетом норм нового законодательства в развитие положений Федерального закона N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в его первоначальную редакцию специально принимаемыми Федеральными законами (от 22 ноября 2000 г. N 137-ФЗ, от 21 марта 2002 г. N 31-ФЗ, от 8 декабря 2003 г. N 169-ФЗ, от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ, от 2 ноября 2004 г. N 127-ФЗ, от 30 июня 2006 г. N 93-ФЗ) постоянно вносились изменения и дополнения. В частности, 1 сентября 2006 г. вступил в силу Федеральный закон от 30 июня 2006 г. N 93-ФЗ, разработка и принятие которого связаны с решением поставленной Президентом РФ в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 г. задачи оказания помощи гражданам в легализации в упрощенном порядке принадлежащих им фактически объектов недвижимости: гаражей, жилья, садовых домов и земельных участков в различных садоводческих кооперативах и товариществах и другого недвижимого имущества. Таким образом, возникла необходимость нового комментария к нормам Федерального закона N 66-ФЗ в редакции, учитывающей все внесенные в него изменения и дополнения.

Кроме того, социально-экономические и юридические процессы, связанные с переходом страны на рыночную экономику, требуют других, по сравнению с прежним периодом, подходов к коллективной и индивидуальной деятельности граждан, организации и управлению их объединений. В частности, садоводам, огородникам, дачникам необходимо владеть ситуацией, складывающейся вокруг приватизации индивидуальных земельных участков, их обременений,

ограничений использования, рыночного оборота. Следует по-новому подходить и к разработке устава садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения граждан, поскольку прежний, так называемый Типовой устав, не полностью отражает и учитывает реалии настоящего времени.

Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан представляют собой добровольные организации граждан для ведения индивидуального (семейного) садоводства, огородничества и отдыха. Эти объединения определенным образом организованы и управляются в соответствии с действующими федеральными и региональными нормативными правовыми актами, а также актами местного самоуправления. На территории таких объединений размещаются сооружения и строения как сезонного характера, так и круглогодичного использования. Соответствующие статьи Федерального закона N 66-ФЗ устанавливают порядок рациональной организации землепользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, закрепленный в проектах организации и застройки его территории.

Всего в Российской Федерации насчитывается примерно 22 тысячи садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, которые являются специфическим объектом правового регулирования целым комплексом норм гражданского, земельного, водного, лесного, градостроительного, налогового и других отраслей законодательства. Поэтому Федеральный закон N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" есть интегрированный правовой документ, для правильного восприятия которого требуются соответствующие пояснительные замечания и разъяснительные примечания. Именно эта причина обусловила написание настоящего Комментария, авторы которого искренне желали помочь многомиллионной армии садоводов, огородников и дачников.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН****О САДОВОДЧЕСКИХ, ОГОРОДНИЧЕСКИХ И ДАЧНЫХ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ ГРАЖДАН**

(в ред. Федеральных законов от 22.11.2000 N 137-ФЗ,
от 21.03.2002 N 31-ФЗ, от 08.12.2003 N 169-ФЗ,
от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 02.11.2004 N 127-ФЗ,
от 30.06.2006 N 93-ФЗ)

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

Комментарий к статье 1

1. Статья содержит формулировки основных понятий, используемых в комментируемом Федеральном законе. Определения, данные в статье, применяются "для целей Федерального закона". Это означает, что в других законах аналогичные понятия могут быть даны несколько в ином значении (в частности, понятия членских, паевых, целевых взносов есть и в налоговом законодательстве, и в законодательстве об иных видах некоммерческих организаций), поэтому приведенные в ст. 1 определения нельзя считать всеобщими и универсальными, они применяются именно в той сфере отношений, которую регулирует данный Закон.

2. Современное законодательство Российской Федерации (гражданское и земельное) рассматривает земельные участки как недвижимое имущество, относящееся к объектам гражданских прав. Земельный участок есть часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке (п. 2 ст. 6 Земельного кодекса РФ). Следовательно, "земля" и "земельный участок" не являются синонимами. Земельный участок представляет собой поверхность земли вместе с улучшениями, включая улицы, канализацию и все коммуникации. Земля же есть не облагороженная человеком поверхность планеты, которая включает клинообразную часть под почвенным слоем, теоретически простирающуюся до центра земного шара.

Согласно Гражданскому кодексу РФ право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и замкнутые водоемы, расположенные на нем лес и растения, если иное не установлено законом (п. 2 ст. 261 ГК РФ). Таким образом, с юридической точки зрения собственник земельного участка вправе использовать все его пространство по своему усмотрению.

Права на воздушное пространство и на подземные минеральные ресурсы ограничены законами об использовании воздушного пространства, о недрах, иными законами и правами других лиц. Территориальные границы земельного участка определяются в порядке, установленном земельным законодательством, на основе документов, выдаваемых собственнику государственными органами по земельным ресурсам и землеустройству (п. 1 ст. 261 ГК РФ). Земельные участки для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства могут быть выделены за счет фонда перераспределения земель, земель поселений, лесного фонда, земель запаса и земель других категорий. Порядок предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения гражданам и их объединениям для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства устанавливается Земельным кодексом РФ (ст. 81 ЗК РФ) и Федеральным законом N 66-ФЗ.

Формирование земельного участка происходит в процессе проведения комплекса землеустроительных работ, в результате которых выделяется участок, имеющий присущие только ему индивидуальные характеристики: местоположение, бесспорные границы, площадь, координаты поворотных точек, другие данные, отражаемые в государственном земельном кадастре.

Что касается целевого назначения земель, то оно определяется законодательством и представляет собой порядок и условия использования земельных угодий для конкретных целей в соответствии с установленными категориями земель. В Земельном кодексе РФ выделено семь категорий земель (ст. 7): 1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли поселений; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения,

информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса. Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей (ст. 77). В соответствии с Федеральным законом N 66-ФЗ общей целью содержания садовых, огородных, дачных земельных участков является выращивание плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля. Таким образом, если садовые, огородные, дачные земельные участки располагаются за чертой поселений, то они могут быть отнесены к землям сельскохозяйственного назначения.

Садовые и дачные земельные участки предназначены также и для отдыха граждан с правом возведения хозяйственных строений и сооружений, а также жилых строений, в которых владельцы участков не вправе регистрировать проживание. В случае если владелец дачного земельного участка, согласно Закону N 66-ФЗ, воспользовался предоставленным ему правом строительства на этом участке жилого дома, он вправе зарегистрировать проживание в построенном доме. Следовательно, регистрация проживания возможна только в жилом доме, построенном на дачном земельном участке. Косвенно подтверждает это и норма п. 2 ст. 136 нового Жилищного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ о возможности создания товарищества собственников жилья при объединении "нескольких расположенных близко зданий, строений или сооружений - жилых домов, предназначенных для проживания одной семьи, дачных домов с приусадебными участками или без них, гаражами и другими расположенными на общем земельном участке или нескольких соседних (граничащих) земельных участках объектами, сетями инженерно-технического обеспечения и другими элементами инфраструктуры".

Огородный земельный участок может быть предоставлен гражданину или приобретен им как с правом возведения некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений на данном участке, так и без этого права. Соответствующим правоустанавливающим документом в данном случае является действующий территориальный план (генеральный план, схема или проект землеустройства и др.), разработанный в соответствии с зонированием территории, которое определяет разрешенное использование указанного земельного участка.

Размеры земельных участков для садоводства, огородничества и дачного хозяйства устанавливаются или уточняются с учетом действующих норм предоставления земель для этих нужд, компактного размещения, соблюдения природоохранного законодательства, градостроительных, санитарных, противопожарных, иных норм и правил с использованием имеющейся землеустроительной и градостроительной документации.

Каждый из рассматриваемых видов земельных участков может быть изъят по основаниям, предусмотренным в гражданском и земельном законодательстве. Земельный участок может быть изъят у собственника, если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, например в случаях использования участка не в соответствии с его целевым назначением или когда его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки (ст. 285 ГК РФ). Согласно Земельному кодексу РФ право собственности на земельный участок прекращается при отчуждении собственником своего земельного участка в пользу других лиц, отказе собственника от права собственности на земельный участок, в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством (ст. 44 ЗК РФ). Права на земельные участки, принадлежащие лицам, не являющимся их собственниками, могут быть прекращены по основаниям и в порядке, которые установлены земельным законодательством (ст. 45, 46, 47, 48 ЗК РФ).

Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан создаются, как правило, городскими жителями на добровольных началах для содействия своим членам в решении общих хозяйственных и социальных задач. Основания, по которым указанные объединения относятся Федеральным законом N 66-ФЗ к некоммерческим организациям, определены в Гражданском кодексе РФ (ст. 6, 50, 116, 291). В настоящее время указанные некоммерческие организации практически не имеют государственной поддержки. В этих условиях возрастает значение кооперации садоводов, огородников, дачников. Товарищества, потребительские кооперативы садоводов и огородников, дачные партнерства как самостоятельные некоммерческие организации решают вопросы благоустройства территории, развития социально-бытовой инфраструктуры (медицинского обслуживания, организации торговли, телефонизации, охраны и т.д.), а также прокладки линий электропередачи и дорожного строительства. К совместно решаемым задачам относятся и такие, как приобретение садовых домиков, строительных материалов, сельскохозяйственного инвентаря и других средств производства, используемых садоводческими, огородническими и дачными хозяйствами граждан. Чтобы обеспечить участников объединений, о которых идет речь, органическими удобрениями,

рассадой и т.д., их уполномоченные представители могут договариваться о сотрудничестве на взаимовыгодных условиях с сельскохозяйственными предприятиями, институтами, взаимодействовать с местной администрацией.

Земельные участки могут предоставляться органами местного самоуправления садоводческим, огородническим и дачным объединениям, зарегистрированным в установленном порядке. Местная администрация может передавать земельные участки для садоводства, огородничества и дачного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, бесплатно и за плату. В случае передачи таких земельных участков за плату уполномоченная структура органа исполнительной власти муниципального образования, на территории которого расположены указанные земельные участки, может продавать их на торгах (конкурсах, аукционах), передавать в аренду. Разработка схем зонирования территории для размещения садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан, порядок выбора земель для этих целей, установление границ и вынесение проекта организации и застройки земельных участков в натуру осуществляются в процессе землеустройства. Если участниками садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан принято решение о разработке проекта планировки и застройки той или иной территории, его заказчиком может выступать лицо, уполномоченное правообладателями соответствующих земельных участков.

3. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение граждан - это общее понятие, объединяющее несколько видов организаций, имеющих ряд общих экономико-юридических признаков: 1) это организации некоммерческие, то есть не преследующие цели извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности; 2) это объединения граждан, а не организаций, не юридических лиц; 3) объединение формируется на добровольной основе; 4) цель объединения - содействие его членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, то есть как в решении непосредственно хозяйственных задач (совместное обеспечение водой, электроэнергией, вывоз мусора и т.п.), так и в реализации социальных установок (помощь в организации активного отдыха, приобщение детей к труду и т.п.).

Общие нормы о некоммерческих организациях как юридических лицах формулирует Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 48, 49, 50, 213 и др.). Федеральный закон "О некоммерческих организациях" регулирует особенности правового положения большинства видов некоммерческих организаций, однако, несмотря на столь фундаментальное название, он не распространяется на такие виды некоммерческих организаций, как потребительские кооперативы. Правовое положение последних регулируется отдельно законодательством о потребительской кооперации (подробнее см. в комментарии к ст. 4).

Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение может создаваться в формах садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества, садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива или садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства. Все эти формы не являются общественными объединениями в значении ст. 117 ГК РФ и Федерального закона "Об общественных объединениях", поскольку цели общественных объединений - это прежде всего удовлетворение духовных или иных нематериальных потребностей, тогда как ведение садоводства, огородничества, содержание дачного хозяйства преследуют прежде всего хозяйственные цели; поэтому указанные нормы не регулируют их правовое положение и деятельность.

Различия форм садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан будут подробнее охарактеризованы в комментарии к ст. 4.

4. Комментируемая статья дает определения различных видов взносов, уплачиваемых членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

Следует учитывать, что в соответствии со ст. 213 ГК РФ имущество, переданное организации в качестве вкладов (взносов) ее учредителями (участниками, членами), становится собственностью организации как юридического лица. Это означает, что организация, а не передавший это имущество гражданин вправе самостоятельно распоряжаться, владеть, пользоваться этим имуществом, организация, а не гражданин отвечает этим имуществом по своим обязательствам. Свои права собственника организация осуществляет через свои органы, формируемые в соответствии с законом и уставом.

Следует обратить внимание, что в соответствии с комментируемой статьей вступительные и членские взносы предусмотрены для любых видов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, тогда как целевые взносы - для садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества либо садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства, а паевые взносы вносятся только членами садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива, ибо один из признаков кооперации - ее паевая основа. Дополнительные взносы также взимаются в кооперативе в соответствии со ст.

116 ГК РФ, если в кооперативе по итогам года образовались убытки, а собственных средств, в том числе резервного фонда, не хватает для их покрытия.

Вступительные взносы - денежные средства, внесенные членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения на организационные расходы, связанные с оформлением документации. В частности, за счет этих средств могут изготавливаться документы, материалы, технические условия, чертежи, сметы и другие документы, указанные в ст. 32 комментируемого Закона N 66-ФЗ. Вступительные взносы также используются для выноса в натуру проекта организации и застройки территории объединения, установления границ земельных участков на местности, для выпуска членских билетов (книжек пайщика и т.п.), пропуска на вход (въезд) на территорию объединения, для подготовки и оформления другой документации. Внесение вступительных взносов - необходимое условие для приема в объединение. Поскольку эти деньги тратятся, вступительные взносы возврату не подлежат. Однако на общем собрании члены объединения вправе потребовать отчет об использовании этих средств, проверить, действительно ли они были истрачены на оформление вступления в объединение новых членов.

Членские взносы - это 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. В частности, в штате объединения могут состоять председатель правления, бухгалтер-кассир, сторож (охранник), электрик и другие работники - им необходимо ежемесячно платить заработную плату. Также объединение должно платить за потребляемую им электроэнергию, за вывоз мусора, нести другие текущие расходы. Членские взносы используются и на создание имущества общего пользования (например, на строительство общих колодцев, водонапорной башни, обустройство территории, прудов, дорог и т.п.) в порядке, установленном п. 2 ст. 4 Закона N 66-ФЗ.

Порядок уплаты членских взносов устанавливается уставом организации.

Целевые взносы - это, как уже было отмечено, денежные средства, которые Закон устанавливает только в отношении садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества либо садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства. Члены этих объединений уплачивают целевые взносы на приобретение (создание) объектов общего пользования (помимо перечисленных выше видов имущества общего пользования, к ним можно отнести систему электроснабжения, газоснабжения, ограждения, контору, противопожарные объекты, спортивные и детские площадки и др.). Уплата соответствующих взносов дает право на пользование указанными объектами инфраструктуры в порядке и на условиях, установленных уставом товарищества или партнерства.

Паевые взносы идут на те же цели, но предусмотрены в других видах объединений - кооперативах. В соответствии со ст. 116 ГК РФ устав потребительского кооператива должен содержать условия о размере паевых взносов членов кооператива, о составе и порядке внесения паевых взносов членами кооператива и об их ответственности за нарушение обязательства по внесению паевых взносов.

Паевой взнос - имущественная основа существования кооператива. С момента его внесения член кооператива приобретает весь комплекс прав и обязанностей члена кооператива (право голоса на общем собрании, право участия в органах кооператива, право на получение доли имущества кооператива при выходе из него и др.).

Есть и еще одно существенное отличие паевых взносов от иных видов взносов, предусмотренных комментируемым Законом: паевые взносы могут вноситься не только деньгами, но и иным имуществом, в том числе имущественными правами.

Члены кооператива обязаны вносить не только паевые взносы, но и при необходимости дополнительные взносы, предусмотренные ст. 116 ГК РФ. В соответствии с п. 4 ст. 116 ГК РФ, если по итогам года баланс кооператива оказался убыточным, то в течение трех месяцев после его утверждения члены кооператива обязаны покрыть образовавшиеся убытки путем дополнительных взносов (п. 4 ст. 116 ГК РФ). Дополнительные взносы принимаются только в денежной форме. В случае невыполнения этой обязанности кооператив может быть ликвидирован в судебном порядке по требованию кредиторов.

Члены потребительского кооператива солидарно несут субсидиарную (то есть дополнительную) ответственность по его обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кооператива. Солидарность обязательства по внесению дополнительных взносов в соответствии со ст. 322 - 325 ГК РФ означает, что кредитор кооператива вправе потребовать исполнения обязательства как от всех солидарных должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом не только в его части, но и полностью (как говорится, один - за всех, все - за одного). Поэтому в кооперативе в отличие от иных организационно-правовых форм объединений особенно важны доверительные и добросовестные отношения между членами организации, принципы "общей связки", "общего котла".

Следует обратить внимание, что в соответствии с комментируемой нормой дополнительными взносами покрываются не любые убытки кооператива, а только те, которые образовались при осуществлении проведения мероприятий, утвержденных общим собранием членов потребительского кооператива. Это означает, что, если орган кооператива (например, председатель правления) или работающий в штате кооператива специалист, превысив свои полномочия, совершил действие, не предусмотренное уставом или решением общего собрания пайщиков, в результате чего в кооперативе возникли убытки, покрывать его обязано виновное лицо, а не все пайщики.

5. Комментируемым Федеральным законом введено новое юридическое понятие - "имущество общего пользования". Такое имущество должно отвечать установленным требованиям указанного Федерального закона N 66-ФЗ. Во-первых, это имущество относится главным образом к недвижимым вещам (включая земельные участки) садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, предназначенным для обеспечения определенных потребностей членов этого объединения. Во-вторых, оно должно обеспечивать потребности членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан в пределах его территории. Сами потребности заключаются в проходе, проезде, водоснабжении и водоотведении, электроснабжении, газоснабжении, теплоснабжении, охране, организации отдыха и иных потребностях. Для пояснения в Законе N 66-ФЗ приводится подробный перечень такого имущества, а именно: дороги, водонапорные башни, общие ворота и заборы, котельные, детские и спортивные площадки, площадки для сбора мусора, противопожарные сооружения. Этот перечень остается открытым, следовательно, в него может быть включено и иное отвечающее требованиям Федерального закона N 66-ФЗ имущество общего пользования, например помещения для магазинов, складов, колодцы общего пользования и т.п.

Закрепление Федеральным законом N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" понятия "имущество общего пользования" "...позволяет по тексту законодательного акта более подробно и точно урегулировать вопросы оформления права собственности на соответствующее имущество" (см.: Гавришин М.П. Дачная "амнистия". Краткий комментарий к Федеральному закону "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества". М.: Ось-80, 2006. С. 33). Однако некоторые авторы считают, что включение в понятие "имущество общего пользования" общих земель членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан с юридической точки зрения не совсем верно. Это объясняется тем, что "...большое число общин земель в настоящее время еще находится в собственности государства и муниципальных образований, а не граждан и их некоммерческих объединений. Кроме того, существует проблема разнесубъектности прав собственности, то есть различия состава собственников каждого объекта общего имущества (земельные участки и находящиеся на их территории строения, сооружения и др.). Это обстоятельство делает практически неосуществимой задачу государственной регистрации прав на общее имущество, поскольку приводит к неизбежным судебным спорам между собственниками" (см.: Погодин В.И. Новое в Законе о дачных объединениях граждан. М.: ООО "ТД "Издательство "Мир книги", 2006. С. 119).

Статья 2. Предмет регулирования и область действия настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 2

1. Комментируемый Закон является правовым актом, содержащим нормы разных отраслей права - гражданского, земельного, уголовного, жилищного, административного, семейного, трудового и др. В нем присутствуют нормы законодательства о недрах, об охране окружающей среды, градостроительного законодательства и т.д. Комплексный подход позволяет более полно и четко обозначить специфику правового положения и деятельности садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, обеспечить в соответствии с Конституцией РФ реализацию гражданами их права на объединение, право частной собственности и другие права и свободы.

Закон регулирует порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, права и обязанности их членов. Следует отметить, что комментируемый Закон N 66-ФЗ не регулирует всех вопросов, связанных с правовым статусом отдельных видов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, в частности не прописывает процедуры банкротства садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений. Поэтому для решения конкретных проблем следует обращаться не только к комментируемому Закону, но и к нормам специального законодательства.

2. Земельные отношения в целом регулирует Земельный кодекс Российской Федерации и иные специальные правовые акты о земле. В комментируемом Законе N 66-ФЗ обозначены вопросы, отражающие специфику садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан: зонирование территорий и предоставление садовых, огородных и дачных земельных участков (гл. III), особенности предоставления в собственность и оборота садовых, огородных и дачных земельных участков (гл. VI), организация и застройка территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (гл. VII). Согласно п. 1 ст. 3 Земельного кодекса РФ земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Указанные отношения относятся к земельным отношениям. Участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, муниципальные образования, субъекты Российской Федерации, Российская Федерация (п. 1 ст. 5 ЗК РФ). В соответствии с российским законодательством земельные участки являются объектами как гражданских прав, так и земельных отношений. Таким образом, нормы, регулирующие земельные отношения, содержатся в Гражданском и Земельном кодексах Российской Федерации, федеральных законах. Что касается садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, то нормами Федерального закона N 66-ФЗ регулируются земельные отношения, возникающие в связи с созданием таких объединений, а также в связи с их деятельностью (с учетом специфики указанных отношений и в той мере, в какой последние не урегулированы другим законодательством Российской Федерации). К таковым относятся, например, отношения, возникающие при зонировании территорий земельных участков садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, разработке проектов их межевания, организации и застройки, в процессе рыночного оборота земельных садовых, огородных и дачных участков. Следует также заметить, что часть полномочий по регулированию земельных отношений, в том числе связанных с созданием садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, а также в связи с деятельностью таких объединений, передана федеральным законодательством субъектам Российской Федерации.

3. Комментируемый Федеральный закон применяется ко всем садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям на территории Российской Федерации - как созданным после его введения в действие (то есть после 23 апреля 1998 г.), так и зарегистрированным ранее. Все они обязаны привести свои учредительные и иные документы, свою деятельность в соответствие с настоящим Законом N 66-ФЗ.

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

Комментарий к статье 3

Земля, с одной стороны, есть средство производства (основной ресурс) в отдельных отраслях экономики (сельском, лесном хозяйствах), с другой - операционная база для размещения и функционирования всех иных отраслей народного хозяйства. Земельные отношения связаны с отношениями собственности на землю, иных прав на земельные участки, оборотоспособностью последних и рассматриваются в единстве и взаимосвязи со всеми иными специальными отношениями (градостроительными, лесными, водными и т.д.). Земельными отношениями затрагиваются фактически все природные объекты. Поэтому неизбежно пересечение земельных отношений с отношениями по поводу использования и охраны недр, вод, лесов. Все вместе эти отношения образуют сложный комплекс общественных отношений, регулирование которых основывается на государственной правовой системе, включающей гражданское, земельное, градостроительное, административное, уголовное и иное законодательство.

Основополагающим законом страны является Конституция РФ, в соответствии с положениями которой федеративное устройство базируется на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 5). Согласно соответствующим положениям ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации в рассматриваемой области отношений относятся: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданское и гражданско-процессуальное законодательство (как способы охраны и защиты владельцев земельных участков, а также имущественных отношений, возникающих при использовании земли и других природных ресурсов); метеорологическая служба, стандарты, эталоны (в том числе в области земельных отношений, охраны окружающей среды).

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся: защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности (прежде всего на

землю и другие природные ресурсы); природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Таким образом, ведение гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства следует рассматривать с позиций структурно-функционального единства деятельности, связанной с владением, использованием и распоряжением земельными участками в Российской Федерации.

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

Статья 4. Формы садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений

Комментарий к статье 4

1. Комментируемый Закон называет три организационно-правовые формы садоводческих, огороднических или дачных объединений граждан: это садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество, садоводческий, огороднический или дачный потребительский кооператив или садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое партнерство.

Все названные формы относятся к некоммерческим организациям. В соответствии со ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации некоммерческие организации не преследуют цели извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Это не означает, что они не вправе заниматься предпринимательской деятельностью (если такой запрет не предусмотрен законодателем в отношении конкретных видов некоммерческих организаций или не принят учредителями (участниками, членами) организации добровольно). Однако важно, чтобы эта предпринимательская деятельность не была основной, соответствовала предмету и целям деятельности некоммерческой организации и была предусмотрена ее уставом. В статье 50 назван и другой общий признак некоммерческой организации: полученную от предпринимательской деятельности прибыль она не распределяет между своими учредителями (участниками, членами). Только в отношении потребительских кооперативов законодатель делает исключение, разрешая им распределять между пайщиками доходы, полученные кооперативом от предпринимательской деятельности (ст. 116 ГК РФ).

В отличие от коммерческих организаций, закрытый перечень видов которых дает Гражданский кодекс РФ, некоммерческие организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных как ГК РФ, так и другими федеральными законами (см. п. 3 ст. 50 ГК РФ).

Из названных в статье видов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений два - потребительский кооператив и некоммерческое партнерство - не новы. Правовое положение потребительского кооператива описывает ст. 116 ГК РФ, некоммерческого партнерства - ст. 8 Федерального закона "О некоммерческих организациях".

Третий вид организаций - некоммерческое товарищество - как общая форма не охарактеризован в законодательстве. Отдельные формы некоммерческих товариществ известны российскому праву: это прежде всего товарищество собственников жилья, чье правовое положение определяется ст. 291 ГК РФ и Федеральным законом от 15 июня 1996 г. N 72-ФЗ "О товариществах собственников жилья". В отдельных российских правовых актах упоминалось товарищество индивидуальных застройщиков и др. Садоводческое и садово-огородное товарищества как организационно-правовая форма кооперативных объединений были прописаны в Законе СССР от 26 мая 1988 г. N 8998-XI "О кооперации в СССР".

Комментируемый Закон, не претендуя на общее определение некоммерческого товарищества, дает правовую характеристику товарищества садоводов, огородников или дачников.

Следует подчеркнуть, что упоминание в комментируемом Законе N 66-ФЗ трех форм садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений не означает, что запрещается использовать иные предусмотренные законами формы некоммерческих организаций. Например, садоводы, огородники, дачники могут создать свой фонд, свое общественное объединение. Однако для решения чисто хозяйственных задач совместного ведения садоводства, огородничества и обустройства дачных владений наиболее приемлемыми формами являются названные в комментируемой статье. Поэтому важно понять их общие черты и различия.

2. Как некоммерческая организация, построенная на основе членства, садоводческое, огородническое или дачное товарищество строит свою деятельность на основе вносимых членами товарищества денежных средств: вступительных, членских, целевых взносов.

Согласно ст. 213 ГК РФ коммерческие и некоммерческие организации, кроме государственных и муниципальных предприятий, а также учреждений, финансируемых

собственником, являются собственниками имущества, переданного им в качестве вкладов (взносов) их учредителями (участниками, членами).

Из этой нормы следует, что все виды взносов в садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество становятся его собственностью как организации, как юридического лица.

В соответствии со ст. 213 ГК РФ имущество, приобретенное по другим основаниям юридическими лицами, за исключением государственных и муниципальных предприятий, а также учреждений, финансируемых собственником, также становится их собственностью.

Однако комментируемая статья в п. 2 различает имущество, приобретенное или созданное садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим товариществом за счет целевых взносов, и имущество, приобретенное или созданное им за счет средств специального фонда. В первом случае имущество является совместной собственностью его членом, во втором - собственностью товарищества как юридического лица. Специальный фонд составляют вступительные и членские взносы членом такого товарищества, доходы от его хозяйственной деятельности, а также средства, предоставленные садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому товариществу в соответствии со ст. 35, 36 и 38 комментируемого Федерального закона N 66-ФЗ, прочие поступления. Средства специального фонда расходуются на выполнение задач, соответствующих уставным целям такого товарищества.

Таким образом, правовой режим имущества, созданного или приобретенного товариществом, будет различным в зависимости от источника средств на его приобретение или создание.

Согласно подп. 10 п. 1 ст. 21 комментируемого Закона вопросы установления размеров целевых фондов и соответствующих взносов отнесены к компетенции общего собрания членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (подп. 10 п. 1 ст. 21 Закона N 66-ФЗ).

Получив от членом товарищества целевые взносы в собственность, товарищество тратит их на приобретение и создание имущества, которое будет не его собственностью, а собственностью его членом. Таким образом, оно выступает своего рода посредником, приобретая на переданные целевые средства членом организации имущество для них.

Отношения общей совместной собственности, то есть владение, пользование и распоряжение одним и тем же имуществом нескольких лиц без определения долей каждого из собственников, определены в ст. 244, 253, 254, 255 ГК РФ.

Участники совместной собственности, если иное не определено соглашением между ними, сообща владеют и пользуются общим имуществом.

Распоряжение имуществом, находящимся в совместной собственности, осуществляется по согласию всех участников, которое предполагается независимо от того, кем из участников совершается сделка по распоряжению имуществом.

Каждый из участников общей 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 участника, совершившего сделку, необходимых полномочий, но только в случае, если доказано, что другая сторона в сделке знала или заведомо должна была знать об этом.

Раздел общего имущества между участниками совместной собственности, а также выдел доли одного из них могут быть осуществлены только после предварительного определения доли каждого из участников в праве на общее имущество. При этом доли участников признаются равными, если иное не предусмотрено законом или соглашением участников.

Таким образом, общее владение, пользование, распоряжение объектами общей совместной собственности осуществляются по соглашению всех ее участников. Поэтому важно достичь согласия членом товарищества, внесших соответствующие целевые взносы, - участников общей собственности по всем существенным основным вопросам осуществления права общей собственности. В частности, надо определить пределы полномочий участников по владению, пользованию, распоряжению общим имуществом, а также порядок и процедуры раздела общего имущества, определения размера долей и т.п.

Собственное имущество некоммерческого товарищества как юридического лица, созданное или приобретенное за счет средств специального фонда, тратится на его уставные цели, на осуществление его деятельности. Оно складывается из вступительных и членских взносов членом товарищества (см. комментарий к ст. 1), доходов от его хозяйственной деятельности, средств, поступивших от федеральных, региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в порядке поддержки деятельности садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений (см. комментарии к ст. 35, 36, 38), и иных поступлений - список возможных источников собственного имущества не является исчерпывающим.

Собственные средства некоммерческого товарищества как юридического лица используются на создание и поддержание функционирования собственного имущества товарищества, на обеспечение документооборота в организации, на оплату труда штатных сотрудников товарищества и т.д. Средства, предоставленные безвозмездно органами власти и органами местного самоуправления, организациями и гражданами, используются на создание имущества общего пользования, находящегося в собственности товарищества. Порядок образования специального фонда, являющегося собственностью такого товарищества, должен быть указан в уставе.

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

3. Имущественной основой потребительского кооператива являются паевые взносы его членов. На эти деньги организуется деятельность кооператива, закупается его имущество для общего пользования членов кооператива. Члены потребительского кооператива обязаны вносить паевые взносы в порядке, предусмотренном его уставом.

Статья 116 ГК РФ требует обязательного включения в устав кооператива условий о размере паевых взносов, о составе и порядке их внесения членами кооператива, об их ответственности за нарушение обязанности по внесению паевых взносов.

Поскольку изменение положений устава относится к исключительной компетенции общего собрания пайщиков (собрания уполномоченных), постольку и изменение вышеуказанных условий также требует принятия соответствующего решения общего собрания пайщиков.

На практике возник вопрос о возможности более оперативного изменения размеров паевых взносов в связи с инфляцией. Ряд кооперативов вышли из положения, указав в уставе размер паевых взносов не в абсолютной рублевой величине, а в привязке к минимальному месячному размеру оплаты труда, либо указав размер взноса на момент создания кооператива и прописав механизм его индексации. Например, в устав может быть записано как общее правило, что размер вносимых членом кооператива паевых взносов увеличивается ежеквартально в соответствии с ростом инфляции, и этот рост определяется по статистическим данным решением правления. В этом случае правление будет принимать чисто техническое, а не правотворческое решение.

Кооперативы по-разному решают вопрос об условиях, размерах, порядке и сроках внесения паевых взносов. В некоторых организациях это одноразовый платеж, в других паевые взносы уплачиваются регулярно: раз в год, или раз в квартал, или ежемесячно - законодатель не устанавливает здесь никаких жестких условий, отдавая решение этого вопроса на усмотрение самого кооператива, общего собрания его пайщиков.

В частности, в ряде кооперативов паевые взносы взимаются со всех членов организации в равном размере и в единые сроки, в других допускается по уставу возможность внесения пайщиками, помимо обязательного паевого взноса, дополнительных добровольных паевых взносов для увеличения размера своего пая и, соответственно, увеличения размера начисляемых на пай доходов.

Интересно, что и в действующем кооперативном законодательстве вопрос о паевых взносах решается по-разному: в Законе РФ от 19 июня 1992 г. N 3085-1 "О потребительской кооперации в Российской Федерации" (в редакции от 11 июля 1997 г. с последующими изменениями и дополнениями) в ст. 1 паевой фонд понимается как фонд, состоящий из паевых взносов, вносимых пайщиками при создании потребительского общества или вступлении в него и являющихся одним из источников формирования имущества потребительского общества. Таким образом, из этого определения следует, что паевой взнос, подобно взносу учредителя, вносится единожды. Напротив, Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. N 193-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) "О сельскохозяйственной кооперации" в ст. 1 различает обязательный и дополнительный паевые взносы. Под обязательным понимается паевой взнос члена кооператива, вносимый в обязательном порядке и дающий право голоса и право на участие в деятельности кооператива, на пользование его услугами и льготами, предусмотренными уставом кооператива, и на получение полагающихся кооперативных выплат. Дополнительный паевой взнос определяется как паевой взнос члена кооператива, вносимый им по своему желанию сверх обязательного паевого взноса, по которому он получает дивиденды в размере и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом N 193-ФЗ и уставом кооператива. Указанные два Закона не распространяются напрямую на деятельность садоводческих, огороднических и дачных специализированных потребительских кооперативов, однако кооператив может применять процитированные нормы по аналогии закона в соответствии со ст. 6 ГК РФ.

Следует напомнить, что в соответствии со ст. 1 комментируемого Закона, помимо паевых взносов, в садоводческом, огородническом или дачном потребительском кооперативе взимаются вступительные взносы, покрывающие организационные расходы на оформление документации, а также членские взносы - периодические платежи на оплату труда работников кооператива, заключивших с ним трудовые договоры, и другие текущие расходы такого объединения.

Если в кооперативе предусмотрено несколько категорий взносов (вкладов), в уставе или иных внутренних нормативных актах должно быть прописано, чем один вид взносов (вкладов) отличается от другого (порядок формирования и использования).

Доходы кооператива от осуществляемой им деятельности также могут быть источником формирования его имущества.

Доходы могут поступать и от иных, кроме основного, направлений деятельности кооператива, в том числе за счет допустимой по Закону и уставу предпринимательской деятельности. В отличие от иных видов некоммерческих организаций потребительский кооператив может в соответствии со ст. 116 ГК РФ распределять между своими членами доходы, полученные им от предпринимательской деятельности. Под доходами здесь следует понимать чистую прибыль, то есть сумму, оставшуюся после внесения налогов и иных обязательных платежей в бюджет. Статья 116 ГК РФ предоставляет кооперативу право, но не налагает на него обязанность распределять доходы от предпринимательской деятельности: решением общего собрания пайщиков кооператив может направить полученную от предпринимательской деятельности прибыль на общие цели развития кооператива, например на необходимые строительные работы.

Источниками формирования имущества кооператива могут быть и спонсорские средства, и другие поступления.

Имущество кооператива принадлежит ему на праве собственности. Это означает, что кооператив владеет, пользуется и распоряжается им по своему усмотрению в соответствии с законом, несет риск и бремя собственника, в частности обязан платить налоги, принимать меры к поддержанию имущества в надлежащем состоянии, его охране и т.п. Часть собственного имущества кооператива может поступать в неделимый фонд, обеспечивающий стабильность деятельности кооператива. При выходе из кооператива пайщик не может претендовать на средства неделимого фонда. Он распределяется только при ликвидации кооператива как юридического лица. Неделимый фонд используется на цели, определяемые уставом кооператива. Так как порядок образования имущества садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения должен быть в обязательном порядке указан в уставе, то и нормы об образовании, использовании неделимого фонда в случае его образования должны также содержаться в уставе. Поскольку в соответствии со ст. 21 комментируемого Закона № 66-ФЗ принятие устава, изменение его положений, принятие решений о формировании и об использовании имущества объединения относится к исключительной компетенции общего собрания, вопрос о создании и использовании неделимого фонда также является компетенцией общего собрания кооператива.

Собственное имущество кооператива является материальной основой исполнения им взятых на себя обязательств.

Особенностью потребительского кооператива в отличие от иных форм садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений является то, что члены кооператива несут субсидиарную (то есть дополнительную по отношению к самому кооперативу как основному должнику) ответственность по его обязательствам. В соответствии со ст. 116 ГК РФ в срок не позднее трех месяцев со дня проведения общего собрания членов кооператива, на котором был утвержден годовой баланс, отразивший наличие у кооператива убытков по итогам деятельности за год, члены кооператива должны покрыть образовавшиеся убытки путем внесения дополнительных взносов. Их размер и порядок внесения устанавливаются общим собранием пайщиков, которое принимает соответствующее решение в случае убыточности годового баланса. Следует учитывать, что дополнительная ответственность пайщиков наступает только по итогам года и только тогда, когда нет иных возможностей для покрытия долгов перед кредиторами. Недопустимо при выполнении текущих обязательств кооператива применять эту меру - важно так планировать смету расходов и доходов кооператива, чтобы вступительных, членских, паевых взносов членов кооператива, доходов от деятельности кооператива и иных поступлений хватало на его деятельность. Для стабильности имущественного положения кооператив вправе формировать резервный фонд. Кроме того, чтобы исключить или снизить возможность убытков от некомпетентного управления, общее собрание вправе, определяя объем компетенции органов управления кооперативом, предусмотреть ограничения их полномочий на совершение сделок и внести соответствующие нормы в устав. В этом случае при превышении таких полномочий и возникших вследствие этого убытков нести ответственность будет виновное лицо.

Если кооператив отказывается от внесения дополнительных взносов, достаточных для удовлетворения требований кредиторов, он может быть объявлен банкротом и ликвидирован в судебном порядке по требованию его кредиторов.

Поскольку ответственность пайщиков субсидиарная, кредиторы вначале обязаны предъявить требование к основному должнику - кооперативу как юридическому лицу. Если их требование в полной мере сам кооператив выполнить не может или отказывается либо кредитор в разумный срок не получает от кооператива ответ на предъявленное требование, оно может быть

предъявлено к лицам, несущим субсидиарную ответственность, то есть к членам кооператива (порядок исполнения субсидиарной ответственности устанавливает ст. 399 ГК РФ).

Субсидиарную ответственность по долгам кооператива пайщики исполняют солидарно. Это означает, что кредитор вправе обратиться к любому из них и истребовать при этом не только "его часть долга", но всю сумму долга кооператива целиком. Не получив полного удовлетворения от одного пайщика, кредитор вправе обращаться к другому, ко всем или к части пайщиков - по своему выбору - до тех пор, пока вся сумма долга не будет ему возмещена. А далее тот солидарный должник, который исполнил за всех обязательство кредитор кооператива, вправе истребовать от других солидарных должников в порядке регресса уплаты их части долга, и эта обязанность опять исполняется оставшимися должниками солидарно (см. ст. 321 - 325 ГК РФ).

4. В садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом партнерстве имущество общего пользования, приобретенное или созданное партнерством на взносы его членов, является собственностью партнерства как юридического лица. Соответственно права владения, пользования и распоряжения таким имуществом некоммерческое партнерство осуществляет через свои органы.

Согласно ст. 26 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" источниками имущества некоммерческой организации в денежной и иных формах являются:

регулярные и единовременные поступления от учредителей (участников, членов);

добровольные имущественные взносы и пожертвования;

выручка от реализации товаров, работ, услуг;

дивиденды (доходы, проценты), получаемые по акциям, облигациям, другим ценным бумагам и вкладам;

доходы, получаемые от собственности некоммерческой организации;

другие не запрещенные законом поступления (в частности, ст. 8 Федерального закона "О некоммерческих организациях" предусмотрено право некоммерческого партнерства осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых оно создано. Прибыль от предпринимательской деятельности не подлежит распределению между членами партнерства, она после уплаты налогов и иных обязательных платежей направляется на общие нужды партнерства, в частности на приобретение или создание имущества общего пользования).

Законами могут устанавливаться ограничения на источники доходов некоммерческих организаций отдельных видов.

Порядок регулярных поступлений от учредителей (участников, членов) определяется учредительными документами некоммерческой организации.

В соответствии со ст. 35, 36, 38 комментируемого Закона N 66-ФЗ источником формирования имущества некоммерческого партнерства могут быть средства, предоставленные ему органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами.

Так же, как и в некоммерческом товариществе, в некоммерческом партнерстве члены организации не отвечают по ее обязательствам, а она не отвечает по обязательствам своих членов.

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

Комментарий к статье 5

1. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение, как любая другая некоммерческая организация, имеет свое наименование, позволяющее индивидуализировать ее как юридическое лицо в гражданском обороте.

Общие требования к наименованию устанавливает ст. 54 ГК РФ: оно должно содержать указание на организационно-правовую форму юридического лица (соответственно в наименовании садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения должно быть словосочетание "некоммерческое товарищество", либо "потребительский кооператив", либо "некоммерческое партнерство" в зависимости от выбранного вида объединения). Наименование некоммерческой организации должно также содержать указание на характер ее деятельности. Комментируемая статья фактически дублирует эти требования ГК РФ.

Чтобы индивидуализировать юридическое лицо среди других аналогичных по организационно-правовой форме и виду деятельности организаций, оно вправе, помимо обязательных элементов наименования, включить в него словесные, цифровые, иные символические обозначения (собственно название). При этом оно вправе указать в уставе и использовать в работе полное и сокращенное наименования. Сокращенное наименование содержит все те же необходимые элементы, но записывается короче, аббревиатурой.

В четвертой части Гражданского кодекса РФ, вступающей в силу с 1 января 2008 г., в ст. 1538 предусмотрена возможность юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность (в том числе некоммерческих организаций, которым право на осуществление такой деятельности предоставлено в соответствии с законом их учредительными документами), а также индивидуальных предпринимателей использовать для индивидуализации принадлежащих им торговых, промышленных и других предприятий коммерческие обозначения, не являющиеся фирменными наименованиями и не подлежащие обязательному включению в учредительные документы и Единый государственный реестр юридических лиц. При этом коммерческое обозначение правообладатель сможет использовать для индивидуализации одного или нескольких предприятий. Но для индивидуализации одного предприятия нельзя одновременно использовать два и более коммерческих обозначения.

2. Место нахождения садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения имеет значение для определения целого ряда важнейших правовых вопросов как материального, так и процессуального характера. Так, местом, в котором должно быть исполнено обязательство, не связанное с передачей товара или другого имущества, то есть местом исполнения денежных и других обязательств, является в соответствии со ст. 316 ГК РФ место нахождения должника. Общее правило подсудности гражданских дел состоит в том, что споры разрешаются по месту нахождения ответчика. Место нахождения юридического лица имеет значение для решения вопросов, связанных с определением правоспособности юридического лица, решения вопросов, связанных также с уплатой налогов и иных обязательных платежей в бюджет. Оно учитывается при определении вопроса о том, какое законодательство должно применяться при разрешении спора, если отношения сторон "осложнены иностранным элементом", а также при определении места заключения договора (ст. 444 ГК РФ).

Если раньше местом нахождения юридического лица считалось место нахождения его постоянно действующего органа (правления, дирекции и т.п.), то по действующему Гражданскому кодексу 1994 г. местом нахождения юридического лица считается место его государственной регистрации. В соответствии со ст. 54 ГК РФ государственная регистрация юридического лица осуществляется по месту нахождения его постоянно действующего исполнительного органа, а в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа - иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности. (Ранее п. 2 комментируемой статьи Закона N 66-ФЗ допускал, что в учредительных документах юридического лица может быть в соответствии с законом указано иное место нахождения юридического лица. Сейчас эта норма исключена.)

Место государственной регистрации юридического лица определяется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

Наименование и место нахождения юридического лица в соответствии с п. 3 ст. 54 ГК РФ указываются в его учредительных документах.

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

Комментарий к статье 6

1. Статьи 6 и 7 комментируемого Закона характеризуют садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение как юридическое лицо и как некоммерческую организацию.

В пункте 1 ст. 6 закреплено право объединения вести предпринимательскую деятельность, соответствующую целям создания объединения. Эта норма соответствует положениям ст. 49 ГК РФ о том, что юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с этой деятельностью обязанности, а также положениям п. 3 ст. 50 ГК РФ о праве некоммерческих организаций осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

2. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение считается созданным как юридическое лицо, то есть самостоятельный участник гражданских правоотношений, с момента его государственной регистрации. Эта норма п. 2 ст. 6 комментируемого Закона буквально воспроизводит норму п. 2 ст. 51 ГК РФ. С момента государственной регистрации возникает правоспособность юридического лица.

Как юридическое лицо садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение имеет в собственности обособленное имущество, пригодно-расходную смету, печать с полным наименованием такого объединения. Эти перечисленные в п. 2 ст. 6 признаки соответствуют положениям ст. 3 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О

некоммерческих организациях". Однако если в Федеральном законе "О некоммерческих организациях" сказано, что некоммерческая организация "имеет печать с полным наименованием этой некоммерческой организации на русском языке", то в комментируемой статье разрешается применять как вариант печать с наименованием организации на русском языке и государственном языке соответствующей республики. Тем самым учтены предложения субъектов Российской Федерации.

3. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение в соответствии с п. 3 комментируемой статьи 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.

Эта норма также дублирована из Федерального закона "О некоммерческих организациях" (п. 3 и 4 ст. 3).

Статья 7. Правомочия садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Комментарий к статье 7

1. Статья определяет правомочия садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, которые следуют из его статуса как юридического лица.

Как любое юридическое лицо (см. ст. 48 ГК РФ), садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение отвечает по своим обязательствам своим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, заключать договоры, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Особо выделено в статье право 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. Это право следует из п. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации: "Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд".

Как юридическое лицо, являющееся некоммерческой организацией и потому обладающее специальной правоспособностью (ст. 49 ГК РФ), садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение вправе осуществлять те действия, которые необходимы для достижения целей, предусмотренных комментируемым Законом и уставом объединения. При этом цель извлечения прибыли не может быть основной целью деятельности объединения как некоммерческой организации.

Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение вправе вести предпринимательскую деятельность, но она не может быть основной. Она должна быть направлена на реализацию основных целей создания организации, соответствовать этим целям и быть предусмотренной в уставе объединения. По своим обязательствам объединение несет имущественную ответственность, виды и размеры которой зависят от его организационно-правовой формы (см. комментарий к ст. 4), существа обязательства, масштаба убытков, формы вины и т.п.

2. Привлечение заемных средств - право садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, требующее в применении особой осторожности. Оно не должно сопровождаться массовой рекламой. Недопустимо привлекать заемные средства только для того, чтобы их перепродавать на финансовых рынках, - это функция банков, кредитных организаций, страховщиков, других профессиональных участников финансовых рынков, к которым объединение не относится.

3. Садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения вправе создавать ассоциации (союзы) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений. Следует подчеркнуть, что помимо чисто специализированных ассоциаций с однородным членством, то есть ассоциаций только садоводческих некоммерческих объединений, или только огороднических, или только дачных, возможны ассоциации (союзы), в которых будут состоять и другие некоммерческие организации. Например, садоводческий потребительский кооператив может вступить в союз потребительских кооперативов своего региона, где будут кооперативы не только садоводческие, но и заготовительные, сбытовые, кредитные и т.п. Общая кооперативная специфика поможет совместно эффективно разрешать единые проблемы, например совершенствования законодательства о потребительской кооперации и т.п. Некоммерческие организации региона могут, например, совместно отстаивать свои интересы в налоговых органах, участвовать в решении социально-экономических программ развития региона и т.п.

Правовое положение ассоциаций (союзов) определяют ст. 121 - 123 ГК РФ и п. 2 ст. 11 Федерального закона "О некоммерческих организациях" (см. также комментарий к ст. 9 Федерального закона N 66-ФЗ).

4. Перечень названных в комментируемой статье правомочий садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединений не является исчерпывающим: они вправе иметь и реализовывать иные правомочия, не противоречащие законодательству Российской Федерации и законодательству субъекта Российской Федерации, на территории которого они зарегистрированы или ведут свою деятельность. Таким образом, в этой норме реализован общий конституционный принцип: разрешено все, что не запрещено законом. Статья 55 Конституции провозглашает: "Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства".

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

Комментарий к статье 8

1. Пункт 1 данной статьи Федерального закона N 66-ФЗ закрепляет важный конституционный принцип, согласно которому каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ). Право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю продекларировано в ч. 1 ст. 36 Конституции РФ и в Земельном кодексе РФ. Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 15 ЗК РФ). Следовательно, в частной собственности у граждан и юридических лиц могут находиться только те земельные участки, которые приобретены ими законно. Граждане, ведущие садоводческое, огородническое или дачное хозяйство на территории соответствующих некоммерческих объединений в индивидуальном порядке, не несут обязанностей и не обладают правами участников этих объединений.

Разработка документов территориального планирования в процессе зонирования территории для размещения землепользований коллективного садоводства, огородничества и дачного строительства или при установлении границ таких землепользований (межевании) осуществляется с позиций комплексного подхода к развитию соответствующей местности. Учитываются планируемое (или существующее) размещение на земельных участках строений и сооружений, вместе с которыми каждый земельный участок образует единый объект недвижимого имущества, а также факторы, влияющие на развитие инфраструктуры всей территории, а именно: транспортная доступность, возможность электро- и водоснабжения, газификации, сооружения транспортных и инженерных коммуникаций, объектов общественного пользования и др.

При освоении проекта (схемы) организации территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, а также при установлении границы его землепользования должны быть обеспечены права всех заинтересованных лиц на пользование необходимыми для них объектами инфраструктуры в пределах земельного массива: частями подземного и надземного пространства, занятыми или предназначенными для размещения магистральных инженерных коммуникаций, пешеходными проходами и проездами и т.д. Поэтому независимо от того, каким образом будет вести свое хозяйство садовод (огородник, дачник) - на кооперативной основе путем объединения определенного вида своей деятельности с соответствующей деятельностью других садоводов (огородников, дачников) или индивидуально, - объектами инфраструктуры и общего пользования на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения могут пользоваться на равных правах все граждане, ведущие на этой территории садоводство, огородничество или дачное хозяйство. Своеобразным нормативным документом, определяющим права граждан на использование объектов инфраструктуры и общего пользования, в данном случае является соответствующий документ территориального планирования, а именно проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения граждан.

При предоставлении физическим лицам, ведущим в индивидуальном порядке на территории садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан садоводство, огородничество или дачное хозяйство, права пользования объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования необходимо заключать соответствующие договоры, имеющие юридическую силу, в письменном виде. Порядок оформления таких договоров определяется общим собранием членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого

объединения граждан и отвечает соответствующим нормам гражданского законодательства. Поскольку участниками этого объединения вносятся специальные взносы (ст. 1 Федерального закона N 66-ФЗ), в том числе для создания объектов инфраструктуры и общего пользования, один из пунктов данных договоров должен предусматривать платность пользования указанными объектами. Такой способ предоставления материального блага гражданам, ведущим на территории некоммерческих объединений садоводческое, огородническое или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, соответствует принципу социальной справедливости и является экономически обоснованным с точки зрения значимости вносимых платежей для поддержания в хорошем техническом состоянии и развития объектов инфраструктуры и общего пользования.

Таким образом, в данном случае речь идет о праве использования на основании договора имущества с целью получения определенных благ за плату. Права этого вида имеют обязательственный характер. Если физические лица, ведущие в индивидуальном порядке на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан садоводство (огородничество или дачное хозяйство), нарушили свои обязательства по оплате за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования такого объединения, правление или общее собрание членов последнего может принять решение о прекращении соответствующих договоров. В этом случае граждане, ведущие садоводство, огородничество или дачное хозяйство на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в индивидуальном порядке, лишаются права пользоваться его объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования.

Регулирование таких правоотношений садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения с гражданами, ведущими на его территории садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, основывается на положениях ст. 8 Гражданского кодекса РФ: гражданские права и обязанности возникают из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий гражданских и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности. В соответствии с этой нормой гражданские права и обязанности возникают, в частности, из договоров и иных сделок, предусмотренных законом, а также из иных договоров и сделок, хотя и не предусмотренных законом, но не противоречащих ему. Согласно Гражданскому кодексу РФ по требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только при существенном нарушении договора другой стороной и в иных случаях, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, другими законами или договором. Существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора (ст. 450 ГК РФ). Неплатежи за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения взыскиваются в судебном порядке. В данном случае используется предусмотренная ст. 11 Гражданского кодекса РФ судебная защита прав садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан.

С другой стороны, отношения, порожденные необходимостью граждан, ведущих на территории садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, пользоваться объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования этих объединений, в силу общих начал и смысла гражданского законодательства являются основой возникновения соответствующих гражданских обязанностей таких объединений. Поэтому решение правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо общего собрания его членов об отказе в заключении договоров о пользовании объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования такого объединения с гражданами, ведущими садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке на территории указанного садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, может быть обжаловано в суд. Таким образом, Федеральный закон N 66-ФЗ обеспечивает защиту прав граждан, принявших решение вести садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона N 66-ФЗ садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение граждан учреждается ими на добровольных началах, чтобы содействовать его членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства. Следовательно, по самой своей сути такое объединение не может преследовать цели, связанные с получением прибыли в результате каких-либо коммерческих операций или предпринимательской деятельности. В то же время существует объективная потребность граждан, ведущих на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, пользоваться на одинаковых условиях с членами такого объединения

объектами инфраструктуры и иного недвижимого имущества общего пользования. Этот юридический факт является основанием возникновения в отношении указанных объектов равных гражданских прав и обязанностей членов указанного объединения и граждан, ведущих на его территории садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке. Поэтому Федеральным законом N 66-ФЗ устанавливается правило, согласно которому размер платы граждан, ведущих садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке, за пользование объектами инфраструктуры и другим имуществом общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения не может превышать размер платы за пользование этими благами членами объединения, при условии внесения гражданами, ведущими хозяйство индивидуально, взносов на приобретение (создание) указанного имущества. Если данное условие не было выполнено, то есть граждане, ведущие садоводческое, огородническое или дачное хозяйство индивидуально, не вносили взносы на приобретение (создание) объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования, размер платежей для этих граждан устанавливается на договорных началах.

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

Комментарий к статье 9

1. В соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения могут объединяться, создавая ассоциации (союзы) или вступая в уже действующие ассоциации (союзы).

Правовое положение ассоциаций (союзов) определяют Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 121 - 123), Федеральный закон "О некоммерческих организациях" (ст. 11 и 12), Федеральный закон "Об общественных объединениях" (ст. 13). Об ассоциациях (союзах) упоминается и в других федеральных законах. Термины "ассоциация" и "союз" законодатель употребляет как синонимы. Как юридическое лицо ассоциация (союз) самостоятельно осуществляет права владения, пользования и распоряжения собственным имуществом, отвечает по своим обязательствам этим имуществом.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 48 ГК РФ учредители или участники (члены) ассоциации (союза) не имеют в отношении нее имущественных прав. Это означает, что при прекращении их членства в организации они не вправе требовать возврата уплаченных ими взносов. При прекращении деятельности организации они также не вправе претендовать на ее имущество - имущество направляется на реализацию уставных целей ассоциации (союза).

На основе и в развитие Закона конкретные нормы создания, деятельности, реорганизации и ликвидации, структуры и порядка управления и контроля в ассоциации (союзе) должны быть предусмотрены в учредительных документах ассоциации (союза) и иных ее внутренних нормативных актах. К учредительным документам ассоциации (союза) относятся учредительный договор и устав. Для регистрации ассоциации (союза) необходимы оба эти документа. 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.

Комментируемая статья дублирует нормы Гражданского кодекса РФ (ст. 121) о том, что ассоциация (союз) является некоммерческой организацией, члены ассоциации (союза) сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица, а также о наименовании ассоциации (союза): оно должно содержать указание на основной предмет деятельности членов ассоциации (союза) с включением слова "ассоциация" или "союз".

Также заимствована норма об ответственности ассоциации (союза) и ее членов: ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов, но члены ассоциации (союза) несут субсидиарную (дополнительную) ответственность по ее обязательствам в размере и в порядке, предусмотренными учредительными документами ассоциации. Это значит, что кредиторы ассоциации (союза) должны потребовать исполнения обязательств от самой ассоциации (союза) как основного должника, и только при невозможности истребовать от нее всю сумму долга будут дополнительно отвечать члены ассоциации (союза). В учредительные документы требуется

включать нормы о размере субсидиарной ответственности членов ассоциации (союза) по ее обязательствам и о порядке ее исполнения. Это обусловлено необходимостью обеспечить интересы как кредиторов организации, получающих тем самым заранее возможность оценить риски деловых контактов с ассоциацией (союзом), так и членов организации, знающих заранее пределы и процедуры исполнения своей ответственности по долгам ассоциации.

Следует подчеркнуть, что не только учредители ассоциации несут субсидиарную ответственность по ее обязательствам: вступление в уже созданную ассоциацию нового участника может быть (в соответствии с п. 3 ст. 123 ГК и п. 3 ст. 12 Федерального закона "О некоммерческих организациях") обусловлено его субсидиарной ответственностью по обязательствам ассоциации, возникшим до его вступления. Поскольку это не обязательное требование закона для всех ассоциаций (союзов), те ассоциации (союзы), которые планируют использовать такую возможность, должны включить соответствующие нормы в свои учредительные документы.

В соответствии с нормами гражданского законодательства определены цели создания ассоциации (союза): координация деятельности членов ассоциации (союза), представление и защита их интересов в отношениях с органами власти и органами местного самоуправления, общественными и иными организациями, а также оказание информационных, правовых и иных услуг в области основной деятельности членов ассоциации - в данном случае в области ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

В качестве примера "иных услуг" можно назвать обучение членов садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, проведение исследовательских, аналитических работ, создание методических рекомендаций по различным вопросам деятельности садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, организацию страхования рисков их деятельности (не предоставление страховых услуг, поскольку это функция специализированных страховых организаций, а посредничество, помощь в налаживании партнерских отношений, заключении и контроле за исполнением договоров страхования и т.д.) и др.

Кроме того, комментируемая статья в п. 12 прямо называет еще один вид деятельности ассоциации (союза) местного, межрайонного или регионального уровня - организация и проведение проверок хозяйственной и финансовой деятельности членов ассоциации. Результаты проверки представляются правлению проверяемой организации как ее постоянно действующему органу и общему собранию как ее высшему органу.

Такие финансово-хозяйственные проверки обычно называют внутренним аудитом организации. Это помогает оперативно вскрыть и устранить недостатки в организации работы объединений и устранить их.

2. Комментируемая статья устанавливает систему ассоциаций (союзов) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, порядок их образования, основные цели, функции и права.

Ассоциации (союзы) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений могут создаваться на местном, межрайонном, региональном (краевом, областном, республиканском, окружном) и федеральном уровнях.

Органом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, правомочным принимать решение об участии в ассоциации (союзе), является общее собрание членов объединения. Принимая такое решение, общее собрание утверждает проекты учредительного договора и устава ассоциации. От лица объединения указанные проекты подписывает председатель правления объединения.

Аналогичная процедура предусмотрена и для ассоциаций последующих уровней: в местных и межрайонных ассоциациях решение об участии в региональной ассоциации принимает и утверждает проекты учредительных договоров и уставов региональной ассоциации (союза) конференция делегатов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений - членов местных (межрайонных) ассоциаций (союзов). Указанные проекты подписывает председатель правления местной или межрайонной ассоциации (союза).

В региональной ассоциации решение об участии в федеральной ассоциации (союзе) принимается и проекты учредительных документов федеральной ассоциации утверждаются на конференции делегатов местных и межрайонных ассоциаций (союзов) - членов соответствующих региональных ассоциаций. Проекты устава и учредительного договора подписывает председатель правления региональной ассоциации (союза).

Статья не дает определения федеральной ассоциации (союза), не регламентирует того, какое количество региональных организаций должно быть объединено в ассоциацию, чтобы она была вправе называть себя федеральной. Закон не требует для этого обязательного представительства всех субъектов Российской Федерации, однако очевидно, что представительства двух-трех и даже десяти субъектов РФ явно недостаточно для статуса федеральной ассоциации. По аналогии закона можно предположить, что для этого должно быть обеспечено представительство региональных ассоциаций не менее чем из половины субъектов

РФ (см., например, п. 6 ст. 31 Закона РФ от 19 июня 1992 г. N 3085-1 "О потребительской кооперации в Российской Федерации" в ред. Федеральных законов от 11 июля 1997 г. N 97-ФЗ, от 28 апреля 2000 г. N 54-ФЗ, от 21 марта 2002 г. N 31-ФЗ).

В отличие от ассоциаций местных, межрайонных и региональных федеральные ассоциации не упоминаются в качестве организаций, инспектирующих финансово-хозяйственную деятельность садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений. В то же время Закон не запрещает им осуществлять эту функцию. Очевидно, что законодатель исходит из понимания функций федеральной ассоциации прежде всего как регулирующих, методических, образовательных, аналитических, представительских, а не контрольных.

3. Согласно п. 10 комментируемой статьи ассоциации садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений вправе участвовать в деятельности международных организаций садоводов, огородников и дачников в порядке, установленном данными организациями. Таким образом, законодатель не устанавливает никаких обязательных норм об уровне ассоциации, численности ее членов, опыте деятельности, размерах активов или каких-либо других ограничений для возможности участия в международных организациях. Однако следует понимать, что при этом ассоциация представляет в этой международной организации интересы только своих членов, а не всех некоммерческих объединений садоводов, огородников или дачников России. Представлять интересы и мнения российских садоводов, огородников или дачников в целом должна организация, наделенная такими полномочиями и способная их осуществлять. Очевидно, что в качестве таковой подразумевается федеральная ассоциация садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений либо - до создания таковой - региональная ассоциация, уполномоченная другими региональными ассоциациями на представительство их интересов в международных объединениях садоводов, огородников и дачников.

4. Пункт 8 комментируемой статьи устанавливает, что финансирование деятельности органов управления ассоциации (союза) осуществляется за счет взносов их учредителей. Это не означает, что иных источников формирования имущества ассоциации (союза) не может быть: на практике ассоциации (союзы) пользуются помощью спонсоров, средствами грантов, доходами от учрежденных ими коммерческих организаций, заемными средствами и т.д. Однако законодатель обращает внимание, что основным финансовым источником для организации работы органов управления ассоциации (союза) должны быть взносы учредителей, ибо иное решение вопроса поставило бы под сомнение объективность и независимость принимаемых органами управления решений.

5. Статья не упоминает о правах и обязанностях членов ассоциаций садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, поскольку они достаточно полно определены в ГК РФ и Федеральном законе "О некоммерческих организациях". Так, в ст. 123 ГК РФ установлено право членов ассоциации (союза) безвозмездно пользоваться ее услугами, право выходить из ее состава по окончании финансового года по своему усмотрению без обязательного согласия других членов ассоциации (союза). Член ассоциации (союза) может быть также исключен из организации в случае нарушения им уставных норм или по другим причинам, которые должны быть указаны в уставе ассоциации (союза). При этом недопустимы формулировки слишком общие, неконкретные или нарушающие деловую репутацию членов ассоциации. Следует помнить, что в соответствии со ст. 121, 123 ГК РФ выход из ассоциации (союза) обусловлен субсидиарной ответственностью прекращающего членство в ней участника по ее обязательствам в течение двух лет с момента выхода в размере, пропорциональном взносу.

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

Комментарий к статье 10

1. Статья в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации устанавливает право садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, а также их ассоциаций (союзов) иметь свои представительства на территории Российской Федерации.

Под представительством понимается обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, представляющее интересы юридического лица и осуществляющее их защиту (ст. 55 ГК РФ).

Представительство не является юридическим лицом, а значит, не обладает самостоятельной гражданской правоспособностью. Оно осуществляет деятельность от имени и в интересах создавших его объединения либо ассоциации (союза) таких объединений в пределах предоставленных ему полномочий в соответствии с нормами устава и положения о представительстве.

Представительство должно быть указано в учредительных документах создавшего его юридического лица (ч. 3 п. 3 ст. 55 ГК РФ и ч. 4 ст. 5 Федерального закона "О некоммерческих организациях").

2. Носителем права собственности на переданное представительству имущество остается юридическое лицо как целое, но не его структурное подразделение, каковым является представительство. Представительство осуществляет права владения, пользования и распоряжения переданным ему имуществом в порядке и пределах, установленных собственником, то есть в соответствии с нормами устава и положением о представительстве. Отдельный баланс представительства не тождествен самостоятельному балансу юридического лица: баланс представительства входит составной частью в баланс юридического лица.

Отсутствие у представительства статуса юридического лица означает и отсутствие у него самостоятельной имущественной ответственности: за деятельность представительства отвечает создавшее его юридическое лицо в целом.

Поэтому особенно важно обращать внимание на назначение добросовестных и компетентных руководителей представительств. Руководителя представительства назначает не само представительство, а уполномоченный уставом орган юридического лица (как правило, общее собрание, принимая решение о создании представительства, назначает и его руководителя, определяет объем передаваемых ему полномочий). В уставе юридического лица, в положении о представительстве, в доверенности, выданной руководителю представительства, должны быть четко оговорены его функции, права и обязанности, порядок назначения, отчетности. Общее собрание садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, общее собрание ассоциации (союза) вправе предусмотреть ограничения сделок и операций, допустимых к осуществлению представительством и его руководителем.

Бухгалтерский и налоговый учет в представительстве должен осуществляться по единым правилам, принятым в организации в целом. Ревизионная комиссия должна иметь возможность и обязана проверять учет и отчетность, правильность осуществления финансовых операций не только в головной структуре организации, но и в представительстве.

3. В пункте 1 комментируемой статьи указаны возможные адреса открытия представительств садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений и их ассоциаций: при организациях, которые производят или продают посадочный материал сельскохозяйственных культур, удобрения, средства защиты сельскохозяйственных культур от вредителей и болезней, строительные материалы, сельскохозяйственную технику и инвентарь, сельскохозяйственную и иную продукцию. Таким образом, этот перечень не является исчерпывающим: садоводческие, огороднические, дачные некоммерческие объединения или их ассоциации (союзы) вправе сами определять, где, когда и с какими функциями открывать представительства, а также вправе закрывать представительство при низкой эффективности его работы или по другим причинам, внося соответствующие изменения в устав организации. Статья 16 комментируемого Закона требует не только вносить в устав сведения о представительстве, но и указывать в нем порядок открытия представительства.

Статья 11. Фонды взаимного кредитования и фонды проката

Комментарий к статье 11

1. Статья устанавливает особенности правового положения фондов взаимного кредитования, фондов проката, создавать которые вправе садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения.

Общую характеристику фонда дают Гражданский кодекс РФ (ст. 48, 50, 118, 119) и Федеральный закон "О некоммерческих организациях" (ст. 7, 18, 25, 26 и др.):

фонд является юридическим лицом, то есть организацией, выступающей в гражданском обороте от своего имени, обладающей обособленным имуществом и отвечающей по своим обязательствам этим имуществом;

фонд является некоммерческой организацией, то есть не преследует цели извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяет полученную прибыль между своими учредителями и участниками;

как некоммерческая организация фонд обладает специальной правоспособностью, то есть может иметь гражданские права, соответствующие целям фонда, предусмотренным в его учредительных документах, и нести связанные с реализацией этих целей обязанности;

фонд должен в своей деятельности преследовать социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели;

фонд учреждается гражданами или юридическими лицами;

имущество фонда формируется на основе добровольных имущественных взносов учредителей (участников), поэтому невозможно учредить фонд, не наделив его при этом

обособленным имуществом, при этом п. 3 ст. 14 Федерального закона "О некоммерческих организациях" требует указывать в уставе источники формирования имущества некоммерческой организации, условия его передачи;

фонд не является членской организацией;

фонд вправе заниматься предпринимательской деятельностью, соответствующей основным целям его создания и способствующей реализации этих целей, как непосредственно (в пределах видов деятельности, перечисленных в уставе, и лишь постольку, поскольку это служит реализации уставных целей фонда), так и путем создания для этих целей хозяйственных обществ или участия в них;

фонд обладает имуществом на праве собственности, фонд может иметь имущество на праве доверительного управления;

фонд исполняет имущество для целей, определенных уставом, поэтому любая сделка с имуществом фонда, совершенная этим фондом в противоречии с целями его деятельности, указанными в уставе, может быть признана судом недействительной в соответствии со ст. 173 ГК РФ по иску самого фонда, если будет доказано, что другая сторона в сделке (то есть контрагент фонда) знала или заведомо должна была знать о ее незаконности;

фонд отвечает по своим обязательствам тем своим имуществом, на которое по законодательству Российской Федерации может быть обращено взыскание;

фонд не отвечает по обязательствам его учредителей и участников, учредители и участники фонда не отвечают по его обязательствам;

учредители и участники фонда не имеют в отношении него имущественных прав, при прекращении деятельности фонда оставшееся имущество направляется на цели, предусмотренные его уставом;

фонд обязан ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества;

ввиду целевого назначения имущества фонда в п. 2 ст. 119 ГК РФ и п. 2 ст. 18 Федерального закона "О некоммерческих организациях" предусмотрены дополнительные основания ликвидации фонда (по сравнению с другими видами юридических лиц). Фонд может быть ликвидирован в судебном порядке в силу прямого указания п. 2 ст. 119 ГК РФ и п. 2 ст. 18 Федерального закона "О некоммерческих организациях":

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 частности, на основании ст. 61 ГК РФ в связи с признанием недействительной регистрации фонда, в случае осуществления им деятельности без надлежащего разрешения либо деятельности, противоречащей его уставным целям, и т.п.).

Фонд может быть ликвидирован и в добровольном порядке на основании п. 2 ст. 65 ГК РФ: "Юридическое лицо, <...> действующее в форме <...> благотворительного или иного фонда, может совместно с кредиторами принять решение об объявлении о своем банкротстве и о добровольной ликвидации".

Основания признания судом юридического лица банкротом либо объявления им о своем банкротстве, а также порядок ликвидации такого юридического лица устанавливаются законом о несостоятельности (банкротстве). Требования кредиторов удовлетворяются в очередности, предусмотренной п. 1 ст. 64 ГК РФ. Имущество фонда в этом случае будет делиться между его кредиторами на основании законодательства о банкротстве. В остальном процедура ликвидации фонда аналогична предусмотренной для других видов юридических лиц.

От имени фонда права юридического лица осуществляет его постоянно действующий орган. Учредители фонда могут входить в органы фонда и посредством участия в них управлять его имуществом и деятельностью.

Учредительным документом фонда является устав.

В соответствии со ст. 52, 53, 54, 55, 118, 119 ГК РФ, ст. 7, 13, 14, 28, 29 Федерального закона "О некоммерческих организациях" устав фонда должен содержать:

наименование фонда, включающее слово "фонд";

место его нахождения;

предмет и цели деятельности;

порядок управления деятельностью;

указания об органах фонда, их компетенции, порядке их формирования и порядке принятия ими решений, в том числе о попечительском совете, осуществляющем надзор за деятельностью фонда, и об исполнительном органе фонда;

порядок назначения должностных лиц фонда и их освобождения;

источники формирования имущества фонда, в том числе об условиях и порядке передачи учредителями фонда своего имущества фонду;
указания о судьбе имущества фонда в случае его ликвидации;
сведения о представительствах и филиалах (наименование, место нахождения и т.п.);
порядок внесения изменений в устав;
иные положения, предусмотренные федеральными законами.

2. Комментируемая статья в п. 2 и 3 устанавливает дополнительные требования к уставу фонда взаимного кредитования и уставу фонда проката.

Цели создания фондов взаимного кредитования - предоставление 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.

Следует обратить внимание, что термин "кредит" в данном случае употреблен в значении "денежные средства", из факта употребления этого термина нельзя делать вывод, что фонд взаимного кредитования является кредитной организацией и должен получать лицензию Банка России: на самом деле речь идет о передаче денежных средств не по кредитному договору, исключительное право заключения которых статья 819 ГК РФ предоставляет банкам и другим кредитным организациям, а по договору займа, заключать которые могут любые субъекты гражданского права, если иное специально не оговорено федеральным законом.

Устав фонда взаимного кредитования помимо сведений, указанных в ст. 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.

Фонды проката создаются садоводами, огородниками и дачниками, чтобы обеспечивать 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.

Устав фонда проката помимо сведений, указанных в ст. 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.

3. В уставе фонда могут быть и иные нормы, помимо перечисленных законодателем в качестве обязательных. Устав фонда может быть изменен органами фонда, если уставом предусмотрена возможность его изменения в таком порядке.

В соответствии со ст. 119 ГК РФ, 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 (ст. 119 ГК РФ).

4. Очевидно, что фонды взаимного кредитования имеют ряд общих черт, в частности по целям деятельности, с кредитными потребительскими кооперативами, однако отличаются от них как порядком управления, так и характером имущественных прав самой организации и ее учредителей.

5. Фонд взаимного кредитования не является кредитной организацией: согласно ст. 1 Закона РФ от 2 декабря 1990 г. N 395-1 (в ред. от 30 декабря 2004 г.) "О банках и банковской деятельности" кредитной организацией признается организация, которая с целью извлечения прибыли как основной цели своей деятельности выполняет отдельные банковские операции. Кредитные организации создаются только в форме хозяйственного общества.

Фонд взаимного кредитования не преследует цели извлечения прибыли как основной цели своей деятельности и не распределяет полученную прибыль между своими учредителями (участниками). Кроме того, в отличие от кредитных организаций он работает только со своими учредителями (участниками), а не с неопределенным кругом лиц. Спрос на его услуги поэтому не

подвержен рыночным рискам колебания спроса и предложения в той степени, что и спрос на услуги кредитных организаций.

6. Следует учитывать, что 18 апреля 2006 г. вступили в силу изменения в Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", установленные Федеральным законом от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации". Указанные изменения ввели новые требования к регистрации некоммерческих организаций, в том числе фондов, порядку их реорганизации и ликвидации, к отчетности, представлению сведений в органы государственной регистрации о персональном составе руководящих органов юридического лица, о расходовании средств и об использовании иного имущества. Формы и сроки представления указанных документов определены Правительством Российской Федерации в Постановлении от 15 апреля 2006 г. N 212 "О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций". В этом Постановлении содержатся также Правила передачи сведений о некоммерческих организациях, зарегистрированных до вступления в силу Федерального закона от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ.

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

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

Комментарий к статье 12

1. Под зонированием территории подразумевается ее разделение на земельные участки с различным целевым назначением и правовым режимом использования. Размещение земельных участков для садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан производится в соответствии со схемами использования и охраны земель, разработанными при землеустройстве административного района. Для разработки в процессе землеустройства схемы зонирования административного района используется картографический материал определенного масштаба (как правило, 1:50 000). На карте (плане) выделяются места, на территории которых по природоохранным, градостроительным, санитарным и другим экологическим требованиям запрещается размещение садовых, огородных и дачных земельных участков. К таким территориям относятся, в частности, особо ценные сельскохозяйственные угодья и земли лесного фонда, особо охраняемые природные территории (заказники, заповедники, национальные парки и т.д.), территории залежей полезных ископаемых, охранные зоны стратегических объектов народного хозяйства - нефтегазопроводы, линии электропередачи высокого напряжения, линии связи и проч. Охранные зоны, устанавливаемые соответствующими нормативными актами, обеспечивают, с одной стороны, безопасное функционирование и охрану определенных объектов народного хозяйства, с другой - защиту граждан от вредного влияния шума, выхлопных газов, электромагнитных излучений и других неблагоприятных для здоровья воздействий.

Содержание и степень детализации схем использования и охраны земель зависят от преследуемой цели разработки каждой такой схемы, характера решаемых задач, а также от природных, экономических и социальных условий местности и определяются заказчиком, которым, как правило, является уполномоченный орган исполнительной государственной власти или орган местного самоуправления. К схемам использования и охраны земель относятся, в частности, схемы формирования специальных земельных фондов, создаваемых органами местного самоуправления с различными целями, одна из которых - предоставление земель данного фонда гражданам для коллективного садоводства, огородничества и дачного строительства.

В схемах зонирования территории с целью размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан устанавливаются зоны, наиболее благоприятные для развития садоводства, огородничества и дачного хозяйства с точки зрения природно-экономических условий, затрат на создание межселенной социальной и инженерно-транспортной инфраструктур. В таких зонах должны обеспечиваться условия для минимальных ограничений на использование земельных участков по определенному целевому назначению. Эти схемы разрабатываются, как правило, уполномоченными землеустроительными организациями по заказу органов местного самоуправления. При разработке таких схем соблюдаются регламенты, установленные действующими нормативными правовыми актами в области землеустройства и других видов территориального планирования, градостроительства, охраны земель, экологического регулирования и иных областях, взаимодействующих со сферой землепользования.

Каждая схема зонирования территории для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан включает необходимые картографические

материалы и пояснительную записку с согласованным и утвержденным в установленном порядке технико-экономическим обоснованием размещения садоводческих, огороднических или дачных земельных участков. В такой схеме должны содержаться сведения о месте нахождения, площади и конкретном целевом назначении земельного участка (ведение садоводства, огородничества, дачного хозяйства). Место нахождения данного земельного участка обозначается на соответствующем картографическом плане. Указываются также адрес этого участка, его общая площадь, вид и сроки пользования землей.

2. Разрешенное использование земельных участков (перечень ограничений, обременений и сервитутов), предназначенных для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, регулируется гражданским и земельным законодательством. Действующее законодательство предусматривает возможность ограничений прав на землю не только собственников земельных участков, но и лиц, использующих землю на иных титулах. Согласно Земельному кодексу РФ (ст. 56) могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю: 1) особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных и 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 в случаях, установленных Земельным кодексом РФ, федеральными законами.

Ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления или решением суда. Такие ограничения могут устанавливаться бессрочно или на определенный срок и сохраняются при переходе права собственности на земельный участок к другому лицу. Важно заметить, что в соответствии с земельным законодательством ограничения прав на землю, так же, как и право собственности на земельный участок, подлежат государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Такие ограничения могут быть обжалованы лицом, чьи права ограничены, в судебном порядке. Таким образом, ограничения прав на землю предусматриваются главным образом в целях сохранения земель. В то же время эти ограничения должны давать возможность реализации собственником субъективного права пользоваться земельным участком в соответствии с его основным целевым назначением. Например, земельные участки для садоводства, огородничества и дачного хозяйства, включенные в состав охранных зон линий электропередачи напряжением до 1000 В, не подлежат изъятию у собственников, но используются ими с обязательным соблюдением требований специальных правил охраны электрических сетей напряжением до 1000 В, утвержденных в установленном порядке. Так, без письменного согласия организации, эксплуатирующей эти линии, в пределах охранных зон последних запрещается осуществлять строительные работы, производить посадку и вырубку деревьев, устраивать спортивные площадки и площадки для игр, складировать удобрения, топливо и другие материалы (см.: Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. М.: Дело, 2003. С. 354).

3. Прежде чем перейти к комментарию, касающемуся обременений и сервитутов садоводческих, огороднических и дачных земельных участков, остановимся на определении сути данных понятий. Согласно словарю русского языка "обременить" означает затруднить, доставить хлопоты, неудобства, отяготить (см.: Ожегов С.П. Словарь русского языка: 70000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1991. С. 434). Сервитут - латинское слово, которое означает обязанность, обязательство, повинность. С точки зрения права сервитут - это признанное в законодательстве ряда государств право пользования чужим имуществом в определенных пределах, например право прохода, проезда через соседний участок земли. Сервитут устанавливает также право на ограничение собственника в определенном отношении. Так, запрещение прорубать из дома окно в чужой двор является сервитутом (см.: Словарь иностранных слов. 11-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1984. С. 450, 451). Таким образом, по сути, слова "обременение" и "сервитут" близки в своем значении. Поэтому и в гражданском, и в земельном законодательстве чаще встречается термин "сервитут", а в Гражданском кодексе РФ применяется выражение "обременение земельного участка сервитутом" (например, п. 2 ст. 274). В то же время участок может быть обременен и другими способами, например рентой или ипотекой (залогом).

Регулирование отношений, связанных с правом пользования чужим земельным участком (с сервитутом), осуществляется нормами гражданского и земельного законодательства, федеральных законов. Согласно Гражданскому кодексу РФ (ст. 274) собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного

участка предоставления права ограниченного пользования соседним участком. Сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения этим участком. Сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. Согласно ст. 27 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" государственная регистрация сервитутов проводится в Едином государственном реестре прав на основании заявления собственника недвижимого имущества или лица, в пользу которого установлен сервитут, при наличии у последнего соглашения о сервитуте. Сервитут вступает в силу после его регистрации в установленном порядке. Если сервитут относится к части земельного участка или иного объекта недвижимости, к документам, в которых указываются содержание и сфера действия сервитута, прилагается план, на котором отмечена сфера действия сервитута, заверенный организацией по учету соответствующего объекта недвижимости. Если сервитут относится ко всему земельному участку, предоставление такого плана не требуется. Если соглашения об установлении или условиях сервитута достигнуть не удалось, спор решается судом по иску лица, требующего установления сервитута. Сервитут может быть установлен также в интересах и по требованию лица, которому участок предоставлен на праве пожизненного наследуемого владения или на праве постоянного пользования. В таких случаях условия и порядок предоставления сервитута такие же, как и для земельного участка, находящегося в частной собственности. Собственник участка, обремененного сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком.

Сервитут сохраняется в случае перехода прав на земельный участок, который обременен этим сервитутом, к другому лицу. Сервитут не может быть самостоятельным предметом купли-продажи, залога и не может передаваться каким-либо способом лицам, не являющимся собственниками недвижимого имущества, для обеспечения использования которого установлен данный сервитут. В случаях, когда земельный участок, принадлежащий гражданину или юридическому лицу, в результате обременения сервитутом не может использоваться в соответствии с назначением участка, собственник вправе требовать по суду прекращения сервитута (ст. 275 и 276 ГК РФ).

Если оснований, по которым был установлен сервитут, не стало, то по требованию собственника обремененного земельного участка этот сервитут может быть прекращен. Таким образом, для собственника, в отношении прав которого установлен сервитут, последний выступает в качестве обременения (см.: Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. М.: Дело, 2003. С. 317).

Регулирование ограниченного пользования чужим земельным участком осуществляется и Земельным кодексом РФ (ст. 23, 48). В нем предусматриваются два вида сервитутов - частные и публичные. Частные сервитуты устанавливаются в соответствии с рассмотренными выше нормами гражданского законодательства. Публичный сервитут устанавливается без изъятия земельных участков у собственников законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний. Среди целей установления публичных сервитутов, определенных в п. 3 ст. 23 Земельного кодекса РФ, садоводческих, огороднических и дачных земельных участков могут коснуться такие, как: проход или проезд через земельный участок; использование земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры; временное пользование земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ.

Сервитут может быть срочным или постоянным. Осуществление сервитута в отношении участка, для которого он установлен, должно быть наименее обременительным. Если установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник (землепользователь, землевладелец) последнего вправе требовать изъятия у него, в том числе путем выкупа, данного земельного участка с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившими публичный сервитут, убытков или предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков. В случаях, если установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, собственник последнего вправе требовать от органа

государственной власти или органа местного самоуправления, установивших сервитут, соразмерную плату. Лица, права и законные интересы которых затрагиваются установлением публичного сервитута, могут осуществлять защиту своих прав в судебном порядке. Публичный сервитут может быть прекращен в случае отсутствия общественных нужд, для которых он был установлен, путем принятия акта об отмене сервитута (п. 2 ст. 48 ЗК РФ).

Важно отметить следующее положение. Сервитут обременяет земельный участок, поэтому при совершении с таким участком любой сделки земельного оборота собственник должен поставить в известность заинтересованных лиц о наличии в отношении участка - объекта сделки сервитута. Например, согласно ст. 613 Гражданского кодекса РФ при заключении договора аренды арендодатель обязан предупредить арендатора обо всех правах третьих лиц на передаваемый в аренду земельный участок, в том числе и об обременении этого земельного участка сервитутом. Неисполнение арендодателем этой обязанности дает арендатору право требовать уменьшения арендной платы либо расторжения договора и возмещения убытков.

Схемы зонирования территории для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан предусматривают зоны, наиболее благоприятные для проектирования земельных участков с целью ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Поэтому, как правило, эти участки не затрагиваются сервитутами. Если все-таки возникает необходимость права ограниченного пользования чужим земельным участком, например для прохода или с целью прокладки коммуникаций, регулирование отношений по поводу частных и публичных сервитутов, которыми обременяются земельные участки, происходит в рамках законов и с учетом изложенного выше комментария.

В указанных схемах должны содержаться также сведения о правах, на которых земельные участки в конкретной зоне допускается предоставлять гражданам (право собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, аренды или срочного пользования).

4. Согласно п. 1 ст. 15 Земельного кодекса РФ собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Права на земельные участки возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (ст. 25 ЗК РФ). Гражданские права и обязанности возникают, в частности, из договоров и иных сделок, предусмотренных законом, а также из договоров и иных сделок, хотя и не предусмотренных законом, но не противоречащих ему; из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей; из судебного решения и по другим основаниям (ст. 8 ГК РФ). Такие юридические факты, как договоры или сделки, а также административные акты органов местного самоуправления и исполнительных органов государственной власти являются наиболее важными основаниями приобретения права собственности на земельный участок. Основанием приобретения права собственности на земельный участок служит также приобретательная давность (ст. 234 ГК РФ). Лицо - гражданин или юридическое лицо, - не являющееся собственником имущества (земельного участка), но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее им как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретательная давность). Право собственности на землю возникает у лица, приобретшего ее в силу приобретательной давности, с момента государственной регистрации права собственности на соответствующий земельный участок. Приобретение земли в собственность на основе приобретательной давности имеет свои особенности. Так, приобретательная давность может быть применима только в отношении тех земельных участков, которые находятся в частной собственности и которыми лицо владеет при соблюдении определенных условий. В частности, нельзя приобрести право частной собственности на земельный участок на основании приобретательной давности, если он был незаконно занят фактическим владельцем. Владение земельным участком должно быть открытым, то есть о факте такого владения должны быть осведомлены любые другие лица (см.: Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. М.: Дело, 2003. С. 153). Следует подчеркнуть, что земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Определенные пределы и ограничения распоряжения земельной собственностью устанавливает земельное законодательство (ст. 27 ЗК РФ).

Положения, раскрывающие содержание права собственности, представлены в Гражданском кодексе РФ (ст. 209). Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения земельным участком. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему земельного участка любые действия, не противоречащие закону и иным

правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свой земельный участок в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения участком, отдавать его в залог и обременять другими способами, распоряжаться им иным образом. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Одним из прав на землю лиц - не собственников земельных участков является право пожизненного наследуемого владения, которое сохраняется за лицами, приобретшими такое право на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности до введения в действие Земельного кодекса РФ (ст. 21 ЗК РФ). Предоставление земельных участков гражданам на праве пожизненного наследуемого владения после введения в действие Земельного кодекса РФ не допускается. Распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству. Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство. Согласно п. 2 ст. 266 Гражданского кодекса РФ, если из условий пользования земельным участком, установленных законом, не вытекает иное, владелец земельного участка вправе возводить на нем здания, сооружения и создавать другое недвижимое имущество, приобретая на него права собственности. Владелец земельного участка может передавать его другим лицам в аренду или безвозмездное срочное пользование. Продажа, залог земельного участка и совершение его владельцем других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение земельного участка, не допускаются (ст. 267 ГК РФ).

Что касается права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, то гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются (ст. 20 ЗК РФ). Но если право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками возникло у граждан до введения в действие Земельного кодекса РФ, то оно сохраняется. Граждане, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования (землепользователи), не вправе распоряжаться этими земельными участками. Землепользователь имеет право, если иное не предусмотрено законом, самостоятельно использовать участок в целях, для которых этот участок предоставлен, включая возведение для этих целей на участке построек и другого недвижимого имущества. Здания, сооружения, иное недвижимое имущество, созданные этим лицом для себя, являются его собственностью (п. 2 ст. 269 ГК РФ). Лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное пользование, вправе передавать этот участок в аренду или безвозмездное срочное пользование только с согласия собственника участка (ст. 270 ГК РФ).

5. В связи с принятием Федерального закона от 30 июня 2006 г. N 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества" обратим внимание на некоторые аспекты порядка переоформления прав пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в контексте Федерального закона N 66-ФЗ (см. также: "Дачная амнистия": упрощенный порядок оформления прав граждан на недвижимость. Комментарии, постановочные материалы к закону, формы необходимых документов / Составитель и автор вступительной статьи А.В. Лашенов. М.: Статут, 2007. С. 43, 44).

Основанием регистрации права собственности граждан на земельные участки, предоставленные для садоводства, огородничества, дачного хозяйства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, являются такие документы, как: 1) акт о предоставлении гражданину земельного участка, изданный органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах его компетенции и в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте и на момент издания такого акта; 2) акт (свидетельство) о праве данного гражданина на земельный участок, выданный уполномоченным органом государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте и на момент издания такого акта; 3) иной документ, устанавливающий или удостоверяющий право такого гражданина на данный земельный участок.

В соответствии с Федеральным законом от 30 июня 2006 г. N 93-ФЗ (п. 8 ст. 3) обязательным приложением к представляемому документу, служащему основанием для государственной регистрации права собственности гражданина на садовый, огородный или дачный земельный участок, в свое время полученный этим гражданином на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, служит кадастровый план соответствующего земельного участка. При этом государственная регистрация права собственности гражданина на указанный земельный участок осуществляется и в случае, если

сведения о его площади, содержащиеся в представленном для регистрации документе, не соответствуют данным кадастрового плана этого участка.

Гражданин не может зарегистрировать право собственности на садовый, огородный или дачный земельный участок, предоставленный ему до введения в действие Земельного кодекса РФ на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, если в соответствии с федеральным законом этот земельный участок не может предоставляться в частную собственность.

С момента государственной регистрации права собственности гражданина на садовый, огородный или дачный земельный участок право пожизненного наследуемого владения или постоянного бессрочного пользования автоматически прекращается.

Таким образом, в соответствии с современным законодательством гражданин, имеющий садовый, огородный или дачный земельный участок на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, может не обращаться с просьбой об издании органом власти акта о приватизации такого участка. Получив кадастровый план, этот гражданин может сразу представить документы для государственной регистрации прав собственности на соответствующий земельный участок.

6. Особенности заключения договора аренды участка урегулированы в земельном законодательстве. Земельные участки, за исключением изъятых законом из оборота, могут быть предоставлены их собственниками в аренду в соответствии с гражданским законодательством и Земельным кодексом РФ (п. 2 ст. 22 ЗК РФ). Общие требования, предъявляемые к совершению сделок аренды, определены нормами гл. 34 ГК РФ.

7. Одним из титулов права, на котором могут использоваться садоводческие, огороднические и дачные земельные участки, является безвозмездное срочное пользование. Согласно земельному законодательству (ст. 24 ЗК РФ) в безвозмездное срочное пользование могут предоставляться, в частности, земельные участки из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, иным гражданам или юридическим лицам на основании договора. Следовательно, при передаче частного земельного участка в безвозмездное срочное пользование основанием приобретения права на него служит договор с обязательным указанием срока, на который предоставляется участок. Земельные участки для огородничества зачастую предоставляются гражданам организациями в виде служебного надела. Определенные категории работников организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков, имеют право на получение в безвозмездное срочное пользование служебных наделов. Категории работников организаций указанных отраслей, имеющих право на получение служебных наделов, и условия предоставления земельных участков на титуле права безвозмездного срочного пользования устанавливаются законодательством Российской Федерации и ее субъектов. Служебные наделы предоставляются по решению соответствующих организаций на основании заявлений их работников. Земельные участки предоставляются таким работникам из земель, принадлежащих указанным организациям, на время установления трудовых отношений. Права и обязанности лиц, использующих служебные наделы, определяются земельным законодательством.

В соответствии с положениями гражданского законодательства право безвозмездного пользования земельным участком возникает также на основании договора безвозмездного пользования (договора ссуды). Согласно ст. 689 Гражданского кодекса РФ по договору ссуды одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю). При этом ссудополучатель обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком он ее получил, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором. Несмотря на то, что в данной статье земельный участок прямо не упоминается, к отношениям безвозмездного срочного пользования землей данный договор применим (см.: Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. М.: Дело, 2003. С. 326). Это обосновывается тем фактом, что в гражданском законодательстве вещи подразделены на две категории - движимые и недвижимые (ст. 130 ГК РФ). При этом земельные участки относятся к недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости). В целом регулирование отношений безвозмездного пользования предусмотрено нормами гл. 36 Гражданского кодекса РФ.

8. Органы местного самоуправления как заказчики схем зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений определяют основные принципы и порядок финансирования разработки указанных схем. Обязательным в этих схемах является проектирование подъездных автомобильных дорог, объектов электроснабжения, связи, а также планирование развития общественного транспорта, торговли, медицинского и бытового обслуживания населения. Поэтому такие схемы служат основой для определения объемов строительства подъездных автомобильных дорог, объектов электроснабжения, связи, а также определения направлений развития общественного транспорта, торговли, медицинского и

бытового обслуживания населения. Затраты на освоение земель, строительство подъездных автомобильных дорог, водозаборов, линий электроснабжения, связи и других объектов производственной, а также социальной инфраструктуры определяются по укрупненным нормативам с учетом местных условий и особенностей территории. Величина затрат на освоение и обустройство садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений влияет на принятие решений о целесообразности их размещения на данной территории.

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

Комментарий к статье 13

1. В соответствии со ст. 11 и ст. 29 Земельного кодекса РФ предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со ст. 9, 10 и 11 Земельного кодекса. Следовательно, заявление о предоставлении земельных участков для садоводства, огородничества и дачного строительства граждане должны подавать в орган местного самоуправления по месту жительства. Порядок предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, в том числе для садоводства, огородничества и дачного хозяйства, определен в ст. 34 Земельного кодекса РФ. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких участков гражданам. Установлены основные требования, которым должны отвечать данные процедуры.

Во-первых, указанные органы обязаны принять акт (нормативный правовой акт), устанавливающий процедуры и критерии предоставления земельных участков, о которых идет речь, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия соответствующих решений. Рассмотрению подлежат все заявки, поступившие до определенного срока. Не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом. Таким образом, льготы при предоставлении земельных участков имеют только установленные действующим законодательством категории граждан. В частности, в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1995 г. N 5-ФЗ "О ветеранах" (с учетом последующих изменений и дополнений, внесенных федеральными законами) преимущества при вступлении в садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан имеют: инвалиды войны; участники Великой Отечественной войны; ветераны боевых действий; военнослужащие, проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период от 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев; военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период; лица, награжденные знаком "Жителю блокадного Ленинграда"; лица, работавшие в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, строительства оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог; члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий. Среди других законодательных актов, определяющих льготные категории граждан при предоставлении земельных участков для садоводства, огородничества, дачного строительства, находятся следующие Федеральные законы: от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих", от 15 января 1993 г. N 4301-1 "О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы", от 9 января 1997 г. N 5-ФЗ "О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы" и другие. В субъектах Федерации категории граждан, имеющих льготы при предоставлении садовых, огородных и дачных земельных участков, определяются законами областей, краев, муниципальных органов власти.

Во-вторых, должна быть определена специальная структура, уполномоченная управлять и распоряжаться земельными участками и иной недвижимостью. Как правило, такой структурой являются организации (комитеты) по управлению имуществом.

В-третьих, органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и

юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию этой информации в открытой печати.

Граждане, заинтересованные в предоставлении или передаче земельных участков в собственность или аренду из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, подают заявления в соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления. Регистрация и учет заявлений граждан, нуждающихся в получении садовых, огородных или дачных земельных участков, ведутся органами местного самоуправления отдельно. При этом очередность предоставления земельных участков определяется на основании регистрации 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. В каждом заявлении должны быть указаны: цель использования земельного участка, его предполагаемые размеры и местоположение, а также право (право собственности, аренда), на котором планируется использовать землю.

Следует заметить, что наличие у гражданина на праве собственности, пожизненного наследуемого владения или бессрочного (постоянного) пользования садового, огородного или дачного земельного участка является основанием для отказа ему в предоставлении такого участка, если оно приведет к превышению установленных предельных норм земельных участков для указанных целей или если гражданин совершил сделку по отчуждению выделенного ему ранее бесплатно земельного участка (например, продав его). При этом гражданин вправе в судебном порядке обжаловать решение об отказе в предоставлении ему земельного участка.

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 лиц. На основании каждого утвержденного списка орган местного самоуправления определяет потребности в садовых, огородных или дачных земельных участках. Рассчитывается также и площадь земель, необходимых для размещения имущества общего пользования, обеспечивающего жизнедеятельность садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Расчет производится исходя из установленных норм предоставления земельных участков в садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединениях по следующему алгоритму: $S = N \times P \times K$, где S - общая площадь земельного массива, необходимая для размещения садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан; N - количество претендентов на садовые, огородные или дачные земельные участки в соответствии с утвержденным органом местного самоуправления списком; P - нормативный размер (площадь) земельного участка, предоставляемого для определенного целевого использования (садоводства, огородничества или ведения дачного хозяйства); K - повышающий общую площадь коэффициент на земли общего пользования. Значение коэффициента K зависит от количества участков в объединении и варьирует в пределах от 1,1 до 1,5.

Размер садового, огородного или дачного земельного участка устанавливается органами местного самоуправления на основании предельных норм предоставления земельных участков для граждан отдельных категорий, определенных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Согласно Земельному кодексу РФ (ст. 33) предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых в собственность гражданам для садоводства, огородничества, дачного строительства из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. Максимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно для садоводства, огородничества и дачного строительства из земель, находящихся в федеральной собственности, устанавливаются федеральными законами; из земель, находящихся в собственности субъектов Федерации, - законами субъектов Федерации; из земель, находящихся в собственности муниципальных образований, - нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Например, согласно Закону Московской области от 17 июня 2003 г. N 63/2003-ОЗ "О предельных размерах земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность на территории Московской области" минимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность для садоводства, составляют 0,06 га, огородничества - 0,04, дачного строительства - 0,06 га. Максимальные размеры таких участков для садоводства установлены равными 0,15 га, огородничества - 0,10, дачного строительства - 0,25 га. Этот Закон применяется в случаях, если федеральными законами или законами Московской области не установлены иные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность. Размер участка, предоставленного в собственность до вступления в силу указанного Закона, сохраняется независимо от соответствия его площади установленным минимальным или максимальным

границам. В других субъектах Федерации нормы предоставления земельных участков гражданам для индивидуального (коллективного) садоводства или дачного хозяйства, установленные органами местного самоуправления, составляют не менее 0,10 га в городах и поселках городского типа и не менее 0,25 га в сельской местности (см.: Фонд перераспределения земель. Теория, информация, практический опыт / В.В. Алакоз, В.И. Киселев. Федеральная служба земельного кадастра России, Центр реализации проекта ЛАРИС, Центр земельной реформы. М., 2001. С. 52).

2. В случае деления сформированного земельного участка (например, при выделении для продажи части такого участка, его разделе между несколькими наследниками или по решению суда и т.д.) возникает необходимость определения минимального размера его площади. В этом случае следует руководствоваться положениями п. 2 ст. 6 Земельного кодекса РФ. Согласно им делимым является земельный участок, который может быть разделен на части. При этом должно соблюдаться условие - каждая из таких частей после раздела образует самостоятельный земельный участок, разрешенное использование которого может осуществляться без перевода его в состав земель иной категории, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Поэтому, если в результате намечаемого раздела использование хотя бы одной части участка по целевому назначению или образованию самостоятельной кадастровой единицы становится невозможным, такой участок целесообразно отнести к категории неделимых земельных участков. Отдельные нормы, касающиеся особенностей раздела земельного участка, изложены в гражданском законодательстве. В частности, согласно положениям ст. 1182 Гражданского кодекса РФ раздел земельного участка, принадлежащего наследникам на праве общей собственности, осуществляется с учетом минимального размера земельного участка, установленного для участков соответствующего целевого назначения. В случае невозможности раздела земельного участка он переходит к наследнику, имеющему преимущественное право на получение в счет своей наследственной доли этого участка. Компенсация остальным наследникам предоставляется в порядке, установленном ст. 1170 Гражданского кодекса РФ. Если никто из наследников не имеет преимущественного права на получение земельного участка или не воспользовался этим правом, владение, пользование и распоряжение земельным участком осуществляются наследниками на условиях общей долевой собственности.

3. Органами местного самоуправления обеспечивается подготовка необходимых материалов и принимается постановление по вопросу предоставления садоводческих, огороднических и дачных земельных участков в соответствии с действующим законодательством. Это постановление является основанием для оформления земельного участка. Подготовка землеотводных документов, необходимых для принятия постановления (решения) органа местного самоуправления, производится в основном управлениями Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и органами архитектуры и градостроительства на местах. Что касается изготовления проекта границ земельного участка, то в соответствии с п. 4 ст. 34 Земельного кодекса РФ на основании заявлений граждан или обращения исполнительного органа государственной власти, осуществляющего предоставление земельных участков, орган местного самоуправления или уполномоченная им землеустроительная организация (управление Федерального агентства кадастра объектов недвижимости) в месячный срок обеспечивает разработку такого проекта с учетом зонирования территорий и утверждает его.

Решение исполнительного органа государственной власти, осуществляющего предоставление земельных участков, или органа местного самоуправления о выделении испрашиваемого земельного участка должно быть принято в двухнедельный срок. В решении указывается право, на котором будет использоваться выделяемая земля (собственность, аренда). В случае использования земли на правах собственности указываются условия предоставления земельного участка в собственность - за плату или бесплатно. К решению прилагается проект границ участка. План границ каждого сформированного земельного участка составляется в двух экземплярах и служит основанием для нанесения этих границ на соответствующий кадастровый план и присвоения участку кадастрового номера. На плане земельного участка в обязательном порядке указываются следующие сведения: кадастровый номер (в случае, если он уже присвоен участку), информация о собственнике (владельце, пользователе) и местоположении участка, его общая площадь, границы и их геодезические данные (дирекционные углы, длины линий), межевые знаки, границы зон ограничений и сервитутов, масштаб плана. В недельный срок после представления заявителем кадастровой карты (плана) земельного участка в соответствующий исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления заключается договор купли-продажи или аренды этого участка.

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

1. Зачастую для выделения земель гражданам с целью организации коллективного садоводства, огородничества, дачного строительства, а также для других целей органы местного самоуправления создают так называемые специальные земельные фонды. Разрабатываются схемы формирования таких фондов в рамках административного района или даже нескольких районов субъекта Российской Федерации. Одним из главных источников земельных площадей для таких фондов служит фонд перераспределения земель. Заметим, что фонды перераспределения земель начали формироваться с начала проведения в стране земельной реформы (1990 г.). С тех пор эти фонды пополняются за счет различных источников земельных площадей (земель, не используемых сельскохозяйственными предприятиями, реформируемых организаций и иных). В настоящее время основными источниками формирования фонда перераспределения земель служат разорившиеся крестьянские (фермерские) хозяйства; сельскохозяйственные организации, использующие землю, находящуюся в государственной или муниципальной собственности, но из-за тяжелого финансового состояния не имеющие возможности ввести ее полностью в сельскохозяйственный оборот и использовать надлежащим образом; садово-огородные участки, которые получившие их граждане не смогли освоить по разным причинам (чрезмерная отдаленность от места жительства, отсутствие дорог и объектов инфраструктуры и т.д.); личные подсобные хозяйства, вынужденные прекратить свою деятельность из-за нерентабельного производства; невостребованные земельные доли граждан. Кроме того, фонд перераспределения земель формируется за счет участков из земель сельскохозяйственного назначения, поступающих в этот фонд в следующих случаях: при добровольном отказе от земельного участка; если нет наследников ни по закону, ни по завещанию, либо ни один из наследников не принял наследство, либо все наследники лишены завещателем наследства, либо наследник отказался от наследства без указания, в пользу кого он отказывается от наследства; при принудительном изъятии земельного участка в предусмотренных законами случаях. Сведения о наличии земель в фонде перераспределения земель являются общедоступными (ст. 80 ЗК РФ).

2. Процедура выбора и предоставления земельных участков для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан состоит из нескольких этапов. Вначале заинтересованные в предоставлении земельных участков лица обращаются в соответствующий орган с заявлениями о выборе таких участков. Затем орган местного самоуправления по месту жительства заявителей на основании их заявлений обеспечивает выбор земельных участков для размещения садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан. Для этого орган местного самоуправления или исполнительный орган государственной власти (поскольку указанные заявления могут быть направлены и в этот орган) обращаются с ходатайством к органу местного самоуправления, в ведении которого находится фонд перераспределения земель, о выборе (предварительном согласовании) соответствующего земельного участка. Основой для выбора конкретного земельного участка являются документы государственного земельного кадастра и землеустройства. При органе местного самоуправления, в ведении которого находится фонд перераспределения земель, работает постоянно действующая комиссия по выбору земельных участков для определенных целей. Эта комиссия рассматривает предварительные материалы по обоснованию размещения таких земельных участков.

3. Следует обратить внимание на тот факт, что Федеральный закон N 66-ФЗ требует определить не один, а несколько различных вариантов для предоставления земельных участков с целью размещения садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан. Это обусловлено необходимостью выбора наилучшего варианта, отвечающего интересам граждан и требованиям законодательства, в том числе об охране окружающей среды. Однако следует помнить, что такой выбор производится в рамках, определенных схемами зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений. Определение земель, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки, относится к функциям землеустройства (ст. 14 Федерального закона от 18 июня 2001 г. N 78-ФЗ "О землеустройстве").

4. Для организации садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан должны выделяться, как правило, территории в местах, расположенных вдоль транспортных магистралей и дорог с твердым покрытием, вблизи городов, поселков городского типа и административных районных центров (см.: Фонд перераспределения земель. Теория, информация, практический опыт / В.В. Алакоз, В.И. Киселев. Федеральная служба земельного кадастра России, Центр реализации проекта ЛАРИС, Центр земельной реформы. М., 2001. С. 124).

Орган, в ведении которого находится фонд перераспределения земель, на основании действующих схем зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан предлагает возможные варианты предоставления земельных участков или дает обоснованное заключение о невозможности предоставить испрашиваемые земельные участки. При необходимости осуществляется выезд отдельных членов или всей комиссии по выбору земельных участков на место и для осмотра их в натуре. При

принятии решения о выборе конкретного земельного участка для данных целей учитываются экологические, градостроительные и иные условия размещения садоводческих, огороднических и дачных участков, предусмотренные законодательством. Материалы согласования места размещения земельного участка утверждаются органом местного самоуправления.

Если нужный участок выбран, оформляется акт выбора земельного участка с приложением необходимых картографических материалов. Этот акт содержит предварительные сведения об общей площади участка, его адрес и другие необходимые данные. Принятое органом местного самоуправления решение о выделении земельного участка является основанием оформления землеотводной документации в установленном порядке, проведения необходимых топографо-геодезических работ. В целях реализации проектных решений о местоположении земельного участка в процессе межевания устанавливаются на местности его границы. Следует отметить, что проведение мероприятий по определению местоположения и границ земельного участка на местности является обязательной процедурой кадастрового учета земельных участков. Правовое регулирование проведения работ в области территориального проектирования и планирования пока недостаточно развито. В настоящее время основными регулирующими документами в этой сфере деятельности являются Федеральный закон "О землеустройстве" и Градостроительный кодекс РФ. Реализация землеустроительных функций в данной области происходит путем разработки и выноса в натуру проекта межевания земельного участка. Под межеванием имеется в виду установление границ земельных участков - объектов землеустройства с закреплением этих границ межевыми знаками и определение координат последних (см.: Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства // Земельный вестник России. 2003. N 1. С. 53 - 63). Межевание объектов землеустройства проводится в соответствии с заданием на выполнение работ, которое подготавливается заказчиком или по его поручению подрядчиком на основе проекта территориального землеустройства или сведений государственного земельного кадастра о земельном участке, предоставляемых в виде выписок в форме кадастровой карты (плана) территории. Задание утверждается заказчиком. Межевание объектов землеустройства состоит из комплекса следующих действий: подготовительные работы; разработка технического проекта; уведомление лиц, права которых могут быть затронуты при проведении межевания; определение границ объекта землеустройства на местности, их согласование и закрепление межевыми знаками; определение координат межевых знаков; установление площади объекта землеустройства; составление карты (плана) объекта землеустройства или карты (плана) его границ; оформление землеустроительного дела; утверждение материалов землеустроительного дела в установленном порядке.

Орган местного самоуправления на основании данных о выбранном земельном участке с учетом пожеланий граждан и с их согласия формирует персональный состав членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

5. На основании п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ некоммерческие объединения граждан признаются юридическими лицами. В соответствии с положением п. 1 ст. 50 Гражданского кодекса РФ юридическими лицами могут быть организации как преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации), так и не преследующие такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации). Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания (п. 3 ст. 49 ГК РФ). Как юридическое лицо некоммерческое объединение граждан подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, определяемом Федеральным законом "О государственной регистрации юридических лиц". Данные государственной регистрации включаются в Единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления. Отказ в государственной регистрации юридического лица допускается только в случаях, установленных законом, и может быть обжалован в суд. С другой стороны, уклонение юридического лица от государственной регистрации тоже может быть обжаловано в суд. Юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц (ст. 51 ГК РФ).

6. Согласно Федеральному закону N 66-ФЗ после государственной регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан такому объединению предоставляется земельный участок. В случае бесплатного предоставления - первоначально в срочное пользование. В безвозмездное срочное пользование могут предоставляться уполномоченными исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления юридическим лицам земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на срок не более чем один год (п. 1 ст. 24 ЗК РФ). При передаче государственной или муниципальной земли за плату общий земельный участок первоначально предоставляется в совместную собственность членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения с последующим предоставлением земельных участков в собственность каждого члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. В соответствии с Гражданским

кодексом РФ (ст. 244) имущество (в данном случае земельный участок), находящееся в собственности двух или нескольких лиц, принадлежит им на праве общей собственности. Совместная собственность возникает в случае, если имущество (земельный участок) находится в общей собственности без определения долей каждого из собственников в праве собственности.

Что касается проекта организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, то его разработка производится с учетом регламентов, установленных градостроительным законодательством. В 1998 г. были введены строительные нормы и правила Российской Федерации - СНиП 30-02-97, в соответствии с которыми осуществляется планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, зданий и сооружений (см.: Афанасьев О.Н. Садовод и закон. Устав пишем сами. М.: Ось-89, 2003. С. 147 - 158). Эти нормы и правила составлены с учетом требований соответствующих законов и нормативных актов. Проект может разрабатываться как для земельного участка (территории) одного объединения, так и для группы (массива) рядом расположенных территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан. Земельный участок, предоставленный такому объединению, состоит из земель общего пользования и земель индивидуальных участков. Планировочное решение территории объединения, о котором идет речь, должно обеспечивать проезд автотранспорта ко всем индивидуальным участкам, объединенным в группы, и имуществу общего пользования. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ (ст. 41) подготовка документации по планировке территории садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения осуществляется главным образом в целях выделения элементов планировочной структуры (кварталов, иных элементов) и границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов (дорог, улиц, проездов и проч.).

Проект организации и застройки территории разрабатывается специальными учреждениями (проектными институтами) архитектуры и градостроительства. Он состоит из основной части, которая подлежит утверждению, и материалов по ее обоснованию. Основная часть проекта включает: чертеж или несколько чертежей планировки и межевания территории, на которых отображаются красные линии и линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур; границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, иных объектов капитального строительства, границы земельных участков. (Красные линии - это линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены сети инженерно-технического обеспечения, линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги и другие линейные объекты.) К основной части проекта относятся также положения о характеристиках планируемого формирования территории, в том числе плотности и параметрах ее застройки, и данные создания систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории. Материалы по обоснованию проекта организации и застройки территории включают в себя графическую часть и пояснительную записку. Графическая часть содержит, в частности, схемы расположения элементов планировочной структуры (например, кварталов) и границ зон с особыми условиями использования территории. Пояснительная записка содержит описание и обоснование проектных решений, например, параметров планируемого строительства систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории.

Проект планировки и застройки садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан утверждается администрацией местного самоуправления и является юридическим документом, обязательным для исполнения всеми участниками освоения и застройки территории такого объединения. Все изменения и отклонения от проекта должны быть утверждены администрацией местного самоуправления. После утверждения и выноса в натуру данный проект становится основанием для предоставления членам садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения индивидуальных земельных участков в собственность или на ином вещном праве (в случае, если земельный участок объединению был предоставлен бесплатно) либо только в собственность (в случае, если земельный участок был предоставлен за плату).

7. Земли общего пользования, то есть земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования (территории, в том числе площади, улицы, проезды и проч., которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц), предоставляются садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению как юридическому лицу в собственность либо на ином вещном праве. Надо отметить, что общее собрание его членов вправе принять решение о закреплении за таким объединением как за юридическим лицом всех предоставленных ему земельных участков. В этом случае речь идет об обеспечении

определенных прав объединения, в том числе и права частной собственности, и установлении его обязанностей в отношении данных земельных участков.

Порядок предоставления земельных участков садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, сформированным в соответствии с ведомственной принадлежностью или иным принципом, аналогичен вышеизложенным правилам передачи участков для размещения таких объединений граждан.

8. Что касается платности предоставления садовых, огородных и дачных земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц, то она устанавливается на основании положения п. 2 ст. 28 Земельного кодекса РФ. Взимание платы за предоставление земельных участков лицам в собственность позволяет пополнить местные бюджеты с целью выделения средств на охрану и освоение земель, развитие инфраструктуры муниципальных образований, формирование специальных фондов для финансирования таких мероприятий. Эта плата производится в виде стабильного разового платежа и не может быть выше нормативной цены земельных участков, за исключением случаев их продажи на аукционе. Согласно утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации Порядку организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений, или прав аренды этих участков, начальная цена предмета торгов устанавливается в пределах от 5-кратной ставки земельного налога до нормативной цены земли. На величину устанавливаемой в указанных пределах начальной цены за землю, продаваемую с аукциона, влияют градостроительная ценность земельного участка, конъюнктура на земельном рынке, уровень затрат на развитие инженерной инфраструктуры. Каждую последующую цену аукционист назначает путем увеличения текущей цены на шаг аукциона, представляющий собой соответствующую определенному проценту (как правило, в пределах от 1 до 5%) долю от величины начальной цены предмета торгов. В конечном итоге продажная цена земельного участка зависит от его начальной цены и количества шагов аукциона. Нормативная цена за землю устанавливается субъектом Российской Федерации на основании соответствующих положений Закона Российской Федерации от 11 октября 1991 г. N 1738-1 (в ред. от 7 марта 2005 г.) "О плате за землю" (ст. 25) и Постановления Правительства Российской Федерации "О порядке определения нормативной цены земли". В целом нормативная цена земельных участков в данном случае является критерием расчета платежа за землю, находящуюся в государственной или муниципальной собственности и предоставляемую в частную собственность. Если земельные участки предоставляются на ином вещном праве, такая плата за землю не взимается.

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

Комментарий к статье 15

1. При разработке схем землеустройства муниципального образования (района) в соответствии с законодательством выделяются зоны с особым правовым режимом использования особо ценных земель. В этих зонах садовые, огородные и дачные земельные участки могут не предоставляться или ограничиваются права на использование таких земельных участков.

Ограничения прав лиц, использующих земельные участки, представляют собой механизм согласования общественных интересов с интересами земельных собственников, пользователей, владельцев и арендаторов. Ограничение есть установление в административном порядке запретов на осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности и использования земли либо требований о воздержании от совершения определенных действий, связанных с использованием земли, которые предусмотрены законодательством и которые не применяются в отношении других земельных участков, расположенных в иных зонах и имеющих аналогичное целевое назначение (см.: Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. М.: Дело, 2003. С. 343).

Основаниями установления ограничений прав на землю являются соответствующие нормы, предусмотренные в законодательных актах. Установление ограничений прав на землю основано на административно-правовом акте - постановлении соответствующего органа или решении суда. Ограничения устанавливаются бессрочно или на определенный срок, как правило, следуют юридической судьбе земельного участка и подлежат государственной регистрации. Так, права на садовые, огородные и дачные земельные участки могут быть ограничены по основаниям, предусмотренным земельным законодательством. Согласно Земельному кодексу РФ (ст. 56) могут устанавливаться 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, а также 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 определенных сроков по согласованному в установленном порядке проекту строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка такой дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности; 4) иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных Земельным кодексом РФ, федеральными законами.

Установление ограничений прав лиц на земельные участки - это форма закрепления в законодательстве пределов осуществления субъективных прав этих лиц на земельные участки для обеспечения целостности особо охраняемых природных территорий, рационального и эффективного использования особо ценных сельскохозяйственных угодий, территорий с зарегистрированными залежами полезных ископаемых и резервных территорий развития городских и других поселений и для достижения других целей. Земельные ограничения должны, с одной стороны, обеспечить условия, при которых устраняется вероятность нанесения ущерба землям и другим объектам, для охраны которых установлены такие ограничения, с другой - угрозы жизни и здоровью граждан, а также угрозы сохранности их имущества. Например, при зонировании территории муниципального образования в местностях с развитыми карстовыми, оползневыми, селевыми и другими природными процессами, представляющими угрозу жизни и здоровью граждан, не предоставляются садовые, огородные и дачные земельные участки. Второй пример - для решения задач охраны земель в водоохраных зонах запрещается выделение садовых, огородных и дачных участков. Если подобные участки уже расположены в границах таких зон, должны строго соблюдаться правила их использования, исключающие загрязнение, засорение и истощение водных объектов. Некоторые послабления могут быть допущены в случае размещения и использования огородных участков при условии, что схемой зонирования соответствующей территории на таких участках не планируется возведение некапитальных жилых строений и хозяйственных строений и сооружений и они предоставляются на праве аренды или безвозмездного срочного пользования. В частности, при соблюдении указанных ограничений огороднические объединения могут размещаться в пределах резервных территорий развития поселений.

2. При создании садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения члену такого объединения предоставляется один земельный участок. Согласно данному положению комментируемого Закона ограничение на количество предоставляемых земельных участков действует только при создании указанного объединения. Следовательно, в последующем процессе развития рыночного оборота индивидуальных садовых, огородных и дачных земельных участков не исключается возможность приобретения членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения других участков этого объединения.

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

Комментарий к статье 16

1. Статья определяет основания и порядок создания садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, требования к его численности и содержанию учредительного документа - устава.

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

В соответствии с п. 3 ст. 49 ГК РФ правоспособность созданного объединения возникает с момента его государственной регистрации (п. 3 ст. 49 ГК РФ).

Согласно п. 4 ст. 57 ГК РФ юридическое лицо считается реорганизованным, за исключением случаев реорганизации в форме присоединения, с момента государственной регистрации вновь возникших юридических лиц.

При реорганизации юридического лица в форме присоединения к нему другого юридического лица первое из них считается реорганизованным с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного юридического лица.

О государственной регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения см. комментарий к ст. 17.

2. Численность членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения должна быть не менее чем три человека. Эта норма установлена в соответствии со ст. 13 - 15 Федерального закона "О некоммерческих организациях" и исходя из практических требований организации работы юридического лица: для этого необходимы как минимум трое - председатель, бухгалтер и ревизор.

3. Учредительным документом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения является устав, утвержденный общим собранием учредителей некоммерческого объединения. Общее собрание учредителей созывается после того, как акт о предварительном выборе земельного участка утвержден.

4. Пункт 4 комментируемой статьи перечисляет сведения, которые в обязательном порядке должны быть включены в устав садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Помимо сведений общего порядка, предусмотренных в ст. 52 ГК РФ, в уставе должны быть нормы, регулирующие особенности правового положения потребительских кооперативов, некоммерческих партнерств и некоммерческих товариществ, а также такие специфические для садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений сведения, как 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, и др. Ввиду того, что члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, как правило, приезжают на свои участки в разное время, участки эти порой весьма удалены друг от друга, большого офисного помещения объединение не имеет, проведение общих собраний в связи с этим затруднительно. Поэтому законодатель предусмотрел возможность проведения заочного голосования (опросным путем) по актуальным для организации деятельности объединения вопросам. Порядок и условия проведения заочного голосования также должны быть предусмотрены в уставе.

5. В соответствии с общими принципами права решения органов управления садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением не могут противоречить его уставу, а сам устав - законодательству Российской Федерации и ее субъектов.

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

Комментарий к статье 17

1. Порядок государственной регистрации юридических лиц определяется Федеральным законом от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 23 июня 2003 г. N 76-ФЗ, от 8 декабря 2003 г. N 169-ФЗ, от 23 декабря 2003 г. N 185-ФЗ, от 2 ноября 2004 г. N 127-ФЗ, от 2 июля 2005 г. N 83-ФЗ, от 5 февраля 2007 г. N 13-ФЗ) "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (далее по тексту комментария - Закон о регистрации) с учетом особенностей, установленных федеральными законами для некоторых видов юридических лиц.

Постановлением Правительства РФ от 17 мая 2002 г. N 319 (с последующими изменениями) "Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей" уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим начиная с 1 июля 2002 г. государственную регистрацию юридических лиц, назначено Министерство Российской Федерации по налогам и сборам. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 (с последующими изменениями) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" Министерство Российской Федерации по налогам и сборам было преобразовано в Федеральную налоговую службу.

В органах Федеральной налоговой службы регистрируют садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы. Срок регистрации - не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган.

Что касается других видов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений (некоммерческих партнерств и некоммерческих товариществ), они в соответствии со ст. 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (статья введена Федеральным законом от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ) подлежат государственной регистрации федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере регистрации некоммерческих организаций, или его территориальным органом. При этом документы, необходимые для государственной регистрации некоммерческих партнерств или некоммерческих товариществ, представляются в уполномоченный орган или его территориальный

орган не позднее чем через три месяца со дня принятия решения о создании такой организации. Срок принятия решения о регистрации - не более четырнадцати рабочих дней со дня получения необходимых документов. На основании указанного решения и представленных уполномоченным органом или его территориальным органом сведений и документов регистрирующий орган в срок не более чем пять рабочих дней со дня получения этих сведений и документов вносит в Единый государственный реестр юридических лиц соответствующую запись и не позднее рабочего дня, следующего за днем внесения такой записи, сообщает об этом в орган, принявший решение о государственной регистрации некоммерческой организации. Орган, принявший решение о государственной регистрации некоммерческой организации, не позднее трех рабочих дней со дня получения от регистрирующего органа информации о внесении в Единый государственный реестр юридических лиц записи о некоммерческой организации выдает заявителю свидетельство о государственной регистрации.

2. 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.

Статья 9 Закона о регистрации определяет порядок представления документов при государственной регистрации.

Документы разрешено представлять в регистрирующий орган как непосредственно, так и почтовым отправлением с объявленной ценностью при его пересылке и описью вложения. Правительством Российской Федерации могут быть определены и иные способы представления документов в регистрирующий орган.

В настоящее время действуют утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2002 г. N 439 Требования к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей (в ред. Постановлений Правительства РФ от 16 октября 2003 г. N 630, от 26 февраля 2004 г. N 110 с последующими изменениями и дополнениями). Методические разъяснения по порядку заполнения форм документов, используемых при государственной регистрации юридического лица, утверждены Приказом ФНС России от 1 ноября 2004 г. N САЭ-3-09/16@. (При применении этого документа следует учитывать, что Постановлением Правительства РФ от 13 декабря 2005 г. N 760 некоторые из требуемых при регистрации форм документов изложены в новой редакции.) Нормы указанных документов распространяются на садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы.

В отношении иных видов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений формы документов, необходимых для соответствующей государственной регистрации, определены Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2006 г. N 212 "О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций" (приложением к Постановлению даны, помимо форм необходимых документов, также Правила передачи сведений о некоммерческих организациях, зарегистрированных до вступления в силу Федерального закона от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации").

Список документов, необходимых для подачи в уполномоченный орган при государственной регистрации создания некоммерческой организации, определен в Федеральном законе "О некоммерческих организациях" несколько шире, чем в Законе о регистрации:

- 1) заявление, подписанное уполномоченным лицом (далее - заявитель), с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов;
- 2) учредительные документы некоммерческой организации в трех экземплярах;
- 3) решение о создании некоммерческой организации и об утверждении ее учредительных документов с указанием состава избранных (назначенных) органов в двух экземплярах;
- 4) сведения об учредителях в двух экземплярах;
- 5) документ об уплате государственной пошлины;
- 6) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего органа некоммерческой организации, по которому осуществляется связь с некоммерческой организацией;
- 7) при использовании в наименовании некоммерческой организации личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования - документы, подтверждающие правомочия на их использование;
- 8) выписка из реестра иностранных юридических лиц соответствующей страны происхождения или иной равный по юридической силе документ, подтверждающий юридический статус учредителя - иностранного лица.

За государственную регистрацию некоммерческой организации взимается государственная пошлина в порядке и размерах, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

3. Согласно статье 9 Закона о регистрации заявление, представляемое в регистрирующий орган, удостоверяется подписью уполномоченного лица (далее - заявитель), 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).

При государственной регистрации юридического лица заявителями могут являться следующие физические лица:

руководитель постоянно действующего исполнительного органа регистрируемого юридического лица или иное лицо, имеющие право без доверенности действовать от имени этого юридического лица;

учредитель (учредители) юридического лица при его создании;

руководитель юридического лица, выступающего учредителем регистрируемого юридического лица;

конкурсный управляющий или руководитель ликвидационной комиссии (ликвидатор) при ликвидации юридического лица;

иное лицо, действующее на основании полномочия, предусмотренного федеральным законом, или актом специально уполномоченного на то государственного органа, или актом органа местного самоуправления.

Датой представления документов при осуществлении государственной регистрации считается 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 получения 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.

Регистрирующий орган не вправе требовать представления других документов, кроме документов, установленных Федеральным законом N 66-ФЗ.

Нотариальное удостоверение документов, представляемых при государственной регистрации, необходимо только в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Согласно ст. 11 Закона о регистрации, решение о государственной регистрации, принятое регистрирующим органом, является основанием внесения соответствующей записи в соответствующий государственный реестр.

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 в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц, в государственные внебюджетные фонды для регистрации юридического лица в качестве страхователя. В тот же срок он представляет сведения о регистрации в государственные органы, определенные Правительством Российской Федерации.

4. Свои особенности имеет государственная регистрация юридических лиц при их создании (гл. IV Закона о регистрации) и государственная регистрация юридических лиц, создаваемых путем реорганизации (гл. V).

Государственной регистрации подлежат также изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица (гл. VI Закона о регистрации), а также ликвидация юридического лица (гл. VII).

За отказ в государственной регистрации, нарушение порядка регистрации виновные лица несут ответственность, установленную законом.

Согласно ст. 23 Закона о регистрации отказ в государственной регистрации допускается в случае:

- а) непредставления определенных Законом о регистрации необходимых для государственной регистрации документов;
- б) представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган;
- в) предусмотренном п. 2 ст. 20 Закона о регистрации: 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.

Решение об отказе в государственной регистрации должно содержать основания отказа с обязательной ссылкой на вышеперечисленные нарушения.

Решение об отказе в государственной регистрации должно быть принято в срок не более чем пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган и направлено лицу, указанному в заявлении о государственной регистрации, с уведомлением о вручении такого решения. Решение может быть обжаловано в судебном порядке.

За нарушение порядка государственной регистрации виновные несут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации. В частности, ст. 25 Закона о регистрации дает право регистрирующему органу обращаться в суд с требованием о ликвидации юридического лица в случае допущенных при создании такого юридического лица грубых нарушений закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер, а также в случае неоднократных или грубых нарушений законов или иных нормативных правовых актов государственной регистрации юридических лиц.

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

Комментарий к статье 18

1. Статья устанавливает, что членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения могут быть граждане России, имеющие земельные участки в границах такого объединения.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, согласно п. 3 комментируемой статьи, могут стать членами объединения, однако земельные участки им предоставляются не на праве собственности, а на праве аренды или срочного пользования.

2. В соответствии с п. 2 ст. 26 Гражданского кодекса Российской Федерации статья устанавливает возрастной ценз для членства в садоводческом, огородническом или дачном потребительском кооперативе - с 16 лет.

Членство в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществах и партнерствах наступает с 18 лет, то есть по достижении совершеннолетия.

Однако п. 2 комментируемой статьи допускает в соответствии с гражданским законодательством возможность членства в объединении лиц, не достигших требуемого возраста, в том числе малолетних, если они являются наследниками членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо получили права на земельные участки в результате дарения или иных сделок с земельными участками.

В соответствии со ст. 28 ГК РФ за несовершеннолетних, не достигших возраста 14 лет (малолетних), сделки могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны. Они же несут ответственность по сделкам малолетнего, в том числе по сделкам, которые он вправе совершать самостоятельно. К сделкам, которые малолетние вправе самостоятельно совершать, относятся: 1) мелкие бытовые сделки; 2) сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, не требующие нотариального удостоверения либо государственной регистрации; 3) сделки по распоряжению средствами, предоставленными законным представителем или с согласия последнего третьим лицом для определенной цели или для свободного распоряжения.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе в соответствии со ст. 26 ГК РФ самостоятельно:

- 1) распоряжаться своими заработком, стипендией и иными доходами;
- 2) осуществлять права автора произведения науки, литературы или искусства, изобретения или иного охраняемого законом результата своей интеллектуальной деятельности;
- 3) в соответствии с законом вносить вклады в кредитные учреждения и распоряжаться ими;
- 4) совершать мелкие бытовые сделки, сделки, направленные на безвозмездное получение выгоды, не требующие нотариального удостоверения либо государственной регистрации, а также сделки по распоряжению средствами, предоставленными законным представителем или с согласия последнего третьим лицом для определенной цели или для свободного распоряжения.

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет самостоятельно несут имущественную ответственность по этим сделкам, а также ответственность за причинение вреда.

При наличии достаточных оснований суд по ходатайству родителей, усыновителей или попечителя либо органа опеки и попечительства может ограничить или лишить несовершеннолетнего в возрасте от 14 до 18 лет права самостоятельно распоряжаться своими заработком, стипендией или иными доходами, за исключением случаев, когда такой несовершеннолетний приобрел дееспособность в полном объеме.

Над несовершеннолетними в возрасте от 14 до 18 лет устанавливается попечительство.

Соответственно изложенным правилам определяется и порядок осуществления несовершеннолетними прав члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения: ряд полномочий они могут осуществлять самостоятельно, другие - только с согласия законных представителей.

3. Признание учредителей садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения его членами происходит в момент его государственной регистрации. Другие вступающие в такое объединение лица признаются его членами только после принятия соответствующего решения общим собранием объединения.

Каждому члену садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в течение трех месяцев со дня приема в его члены правление объединения обязано выдать членскую книжку или другой заменяющий ее документ. Нормы о членстве в организации принимает общее собрание, оно же утверждает и форму документа о членстве. Недопустимо в качестве учета членов объединения использовать только электронные сведения в офисе объединения. Каждый член объединения должен иметь собственный документ, подтверждающий его членство и отражающий ход исполнения им прав и обязанностей члена объединения (уплату взносов, получение займов и т.п.).

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

Комментарий к статье 19

1. Права и обязанности членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений можно разделить на две большие группы: 1) характерные для любых некоммерческих организаций, построенных на членской основе; 2) определяемые спецификой деятельности и имущественных отношений в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении.

К первой группе прав можно отнести такие фундаментальные демократические права, как право избирать и быть избранным в органы управления таким объединением и его орган контроля; право получать информацию о деятельности органов управления таким объединением и его органа контроля; право при ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения получать причитающуюся долю имущества общего пользования; право обращаться в суд с требованием признать недействительными нарушающие его права и законные интересы решения общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо собрания уполномоченных, а также решения правления и иных органов такого объединения; право 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.

Ко второй группе прав можно отнести право самостоятельно хозяйствовать на своем земельном участке в соответствии с его разрешенным использованием; право 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; право распоряжаться своим земельным участком и иным имуществом в случаях, если они на основании закона не изъяты из оборота или не ограничены в обороте, а также право 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.

Перечень прав не является исчерпывающим: члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения вправе осуществлять иные, помимо перечисленных, не запрещенные законодательством действия.

Таким образом, здесь проявляется общий конституционный принцип: права и свободы граждан могут быть ограничены только законом, разрешено все, что не запрещено законом.

Однако провозглашенные Законом права должны быть обеспечены соответствующим механизмом их реализации, развивающей эти нормы системой процедур. Поэтому следует обратить внимание на процедуры принятия решений общим собранием (ст. 21 комментируемого Закона), правлением (ст. 22), принципы контроля в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении (ст. 25, 26). Важны также закрепленные Законом возможности признания недействительными решений, принятых органами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и т.п.

2. Право членов объединения на информацию должно быть обеспечено определенным в уставе порядком доведения до их сведения решений общего собрания. Уведомление должно быть сделано в течение 7 дней после принятия общим собранием решения (ст. 21, п. 2).

Поскольку решения правления обязательны для исполнения всеми членами объединения и его работниками (ст. 22, п. 2), очевидно, что это исполнение может быть обеспечено только своевременным и полным информированием членов объединения и его работников о принятых решениях.

Право на получение информации не должно трактоваться как право произвольного вмешательства любого члена объединения в работу его органов: информация должна предоставляться не хаотично, а системно, в соответствии с уставом и иными внутренними нормативными актами объединения. Организовать систему информирования членов объединения должен председатель правления, поскольку обязанность обеспечить нормальную деятельность организации лежит именно на нем (ст. 23, п. 2, ч. 2). Информирование может осуществляться как путем наглядной агитации в офисе объединения, так и путем организации электронного обмена информацией, рассылки информационных материалов по почте, передачи телефонограмм и другими способами.

3. Добровольность участия граждан в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях реализуется не только в праве на свободный выход из объединения, но и в праве на получение при этом причитающейся доли имущества и заключение договора о пользовании инфраструктурой хозяйства.

Право на получение причитающейся доли имущества общего пользования при выходе из объединения или при его ликвидации вытекает из самого факта участия члена организации в формировании ее имущества и возникающих вследствие этого в соответствии со ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации его обязательственных прав по отношению к объединению.

Право члена объединения добровольно выходить из садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения обеспечивается возможностью одновременного заключения с таким объединением договора о порядке пользования и эксплуатации инженерных сетей, дорог и другого имущества общего пользования. Таким образом, объединение не может отказать в заключении такого договора и не может перенести процедуру его заключения на неопределенный срок в будущем - договор должен быть заключен сразу при выходе члена объединения из его состава. Однако следует отметить, что заключение договора объединения с выходящим из его состава членом для объединения носит обязательный характер, а для гражданина - добровольный. Это его право, но не обязанность.

Условия, на которых вышедший из состава объединения гражданин может индивидуально пользоваться объектами его инфраструктуры, могут быть иными, чем условия коллективного пользования. Однако они не должны быть заведомо невыполнимыми, несоразмерно невыгодными по сравнению с условиями, установленными для членов объединения. Иначе это означало бы понуждение к вступлению в объединение, нарушало принцип добровольности членства в нем и могло бы быть обжаловано в суде как кабальная сделка.

Право члена объединения 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 реализуется на практике конституционное право любого гражданина обращаться в суд за защитой своих прав, свобод и охраняемых законом интересов, в том числе обусловленных отношениями членства в организации.

4. Собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или сносить, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о назначении земельного участка (ст. 263 ГК РФ). Положение

подп. 4 п. 1 ст. 19 Федерального закона N 66-ФЗ закрепляет право члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения на 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. Перечисленные виды строительных работ осуществляются в соответствии с градостроительными, строительными, экологическими, санитарно-гигиеническими, противопожарными и иными установленными требованиями (нормами, правилами и нормативами). В частности, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкция объектов капитального строительства регулируются гл. 6 Градостроительного кодекса РФ. На застройку садового или дачного земельного участка необходимо получить разрешение от органа местного самоуправления. Примерный перечень документации для получения указанного разрешения включает (см.: Афанасьев О.Н. Садовод и закон. Устав пишем сами. М.: Ось-89, 2003. С. 144): заявление члена садоводческого или дачного некоммерческого объединения граждан о получении разрешения на застройку садового (дачного) участка; постановление главы администрации (решение правления соответствующего объединения) о разрешении обустройства и застройки индивидуального садового (дачного) участка; проект застройки индивидуального садового (дачного) участка и паспорта проекта жилого строения (или дома) и других построек, согласованные в установленном порядке с органами архитектуры и градостроительства; акт о натурном установлении границ земельного участка и разбивки строений, красных линий и осей построек. Испрашиваемое разрешение на застройку садового или дачного земельного участка подписывается главным архитектором района (города), согласовывается с правлением садоводческого или дачного объединения (согласование подтверждает своей подписью председатель этого правления) и утверждается главой администрации соответствующего муниципального образования (городского, сельского поселения, нескольких поселений, объединенных общей территорией, части поселения или территории, в пределах которой в соответствии с законодательством осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы).

Следует заметить, что, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 22 октября 1997 г. N 1348 "О создании и порядке ведения регистра жилых домов, строящихся на территориях субъектов Российской Федерации", органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано обеспечить условия для создания и ведения регистра жилых домов, строящихся на территориях субъектов Российской Федерации, включая пригодные для постоянного проживания жилые здания, расположенные на территориях дачных поселений и садоводческих товариществ. Утвержденное данным Постановлением Правительства Российской Федерации Положение о создании и порядке ведения регистра жилых домов, строящихся на территориях субъектов Российской Федерации, предусматривает создание органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления такого регистра за счет средств соответствующих бюджетов по принципу территориального деления, охватывающего все городские, сельские и дачные поселения, садоводческие товарищества и иные территории компактного проживания населения. В регистр вносятся сведения обо всех затронутых строительством (новое строительство, реконструкция, расширение) жилых домах независимо от формы собственности (включая индивидуальные жилые дома и здания, пригодные для постоянного проживания на территориях дачных поселений и садоводческих товариществ) с момента выдачи разрешения на строительство до его завершения и оформления документа приемки в эксплуатацию. Сведения о строящихся жилых домах вносятся в карточки, которые ведутся по заказчикам строительства.

Порядок регистрации прав собственности на садовые и дачные дома, на возведение которых не требуется разрешение на строительство, упрощен вступившим в силу 1 сентября 2006 г. Федеральным законом от 30 июня 2006 г. N 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества" (п. 9 ст. 3). Основаниями для государственной регистрации права собственности на указанные дома являются: 1) документы, подтверждающие факт создания такого объекта недвижимого имущества и содержащие его описание (в частности, декларация об объекте недвижимого имущества, форма которой утверждена Приказом Минэкономразвития России от 15 августа 2006 г. N 232); 2) правоустанавливающий документ на земельный участок, на котором расположен такой объект недвижимого имущества (в случае, если право заявителя на этот земельный участок было зарегистрировано в установленном порядке ранее, представления правоустанавливающего документа на земельный участок не требуется); 3) кадастровый план земельного участка, на котором расположен соответствующий создаваемый или созданный объект недвижимости (в следующих случаях представлять кадастровый план не требуется: а) право на земельный участок зарегистрировано в установленном порядке, б) представлено заключение правления

садоводческого или дачного некоммерческого объединения, подтверждающее, что создаваемый или созданный объект недвижимого имущества расположен в пределах границ указанного земельного участка, в) представлено заключение органа местного самоуправления соответствующего поселения или городского округа, подтверждающее, что создаваемый или созданный объект недвижимого имущества расположен в пределах границ данного земельного участка). Истребование у заявителя дополнительных документов для государственной регистрации права собственности гражданина на рассматриваемые объекты недвижимого имущества не допускается.

5. Перечень прав членов объединения не является исчерпывающим: член объединения в соответствии с п. 10 комментируемой статьи вправе осуществлять иные не запрещенные законом действия.

6. Общедемократическим правам члена объединения соответствуют общедемократические обязанности, характерные для любых видов некоммерческих организаций, построенных на принципах членства. Это обязанность своевременно уплачивать членские и иные взносы, предусмотренные комментируемым Законом и уставом объединения, налоги и платежи, обязанность участвовать в мероприятиях, проводимых объединением, в общих собраниях членов объединения, выполнять решения общего собрания или собрания уполномоченных и решения правления объединения, не нарушать права других членов объединения. Особенности организационно-правовой формы объединения определяется форма ответственности объединения и его членов. Так, если объединение образовано в форме потребительского кооператива, то члены такого объединения обязаны покрывать образовавшиеся по итогам года убытки путем дополнительных взносов и несут субсидиарную (дополнительную по отношению к ответственности основного должника - кооператива как юридического лица) ответственность перед кредиторами кооператива в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кооператива.

Кроме того, есть обязанности, вытекающие из специфики деятельности объединения и особенностей имущественных отношений в нем: это обязанность нести бремя содержания земельного участка, то есть поддерживать его в состоянии, пригодном для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, платить налоги и иные обязательные платежи, использовать его в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием, не наносить ущерб земле как природному и хозяйственному объекту, соблюдать агротехнические требования, установленные режимы, ограничения, обременения и сервитуты, градостроительные, строительные, экологические, санитарно-гигиенические, противопожарные и иные требования (нормы, правила и нормативы), обязанность в течение трех лет освоить земельный участок (если иной срок не установлен земельным законодательством).

На этой группе обязанностей следует остановиться подробнее.

Основным бременем, которое относится к содержанию садового, огородного и дачного участка, является уплата земельного налога. Этот налог устанавливается Налоговым кодексом РФ (гл. 31) и относится к местным видам налогов, которые вводятся нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В качестве бремени содержания земельного участка можно рассматривать и его обременение сервитутом, рентой или ипотекой. Регулирование пользования обремененного земельного участка осуществляется в соответствии с гражданским и земельным законодательством. Что касается бремени ответственности за нарушение законодательства, то член садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения обязан нести это бремя в порядке, установленном гражданским, земельным, градостроительным, экологическим и другими видами законодательств, имеющих отношение к землепользованию. В частности, Земельным кодексом РФ предусматривается административная и уголовная ответственность за земельные правонарушения (гл. XIII ЗК РФ).

7. К основным принципам земельного законодательства принадлежит правило, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (подп. 6 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Разрешенное использование земельного участка есть результат отнесения его к соответствующей категории земель и территориального зонирования. Согласно положению ст. 12 Земельного кодекса РФ использование земли должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности. Все данные нормы обязывают члена садоводческого, огороднического и дачного объединения использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием, не наносить ущерб земле как природному и хозяйственному объекту.

8. Принципы рационального использования и охраны земель предусматривают выполнение требований сохранения угодий от эрозии, заболачивания, засоления и других негативных проявлений, вызванных деятельностью человека. Член садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения обязан вести соответствующее хозяйство (садоводческое, огородническое, дачное) на основе применения рекомендуемых для данной природно-экономической зоны агротехнических приемов возделывания на земельном участке сельскохозяйственных культур, многолетних насаждений. Кроме того, он должен соблюдать установленные режимы использования и охраны земли в соответствующих режимных зонах, а также все установленные законодательством и договорами ограничения и обременения земельного участка, включая сервитуты.

9. Прямой обязанностью члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения является своевременная уплата членских и иных взносов, предусмотренных Федеральным законом N 66-ФЗ и уставом этого объединения. Следует заметить, что способы борьбы с неплательщиками целесообразно определить в уставе, включив в него соответствующий пункт. Это поможет предотвратить или уменьшить конфликты внутри объединения и судебные разбирательства со злостными неплательщиками. Принцип платности использования земли закреплен земельным законодательством (ст. 65 ЗК РФ). Независимо от того, на каком титуле права лицо использует земельный участок, оно обязано своевременно уплачивать земельный налог и иные платежи за землю (в частности, арендную плату). Порядок уплаты земельного налога урегулирован Налоговым кодексом РФ (гл. 31) и Законом Российской Федерации "О плате за землю". Что касается ответственности за нарушение законодательства, то она определена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и другими нормативными документами, включая приказы, письма и распоряжения уполномоченных органов, главным образом Федерального агентства кадастра объектов недвижимости. Так, самовольное занятие земельного участка или его использование без оформленных надлежащим образом правоустанавливающих документов на землю влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда (ст. 7.1 КоАП РФ). Уничтожение гражданами межевых знаков границ земельных участков карается административным штрафом в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда (п. 1 ст. 7.2 КоАП РФ). Самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти до пятнадцати, а уничтожение плодородного слоя почвы, равно как и 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 - от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда (ст. 8.6 КоАП РФ).

10. Обязанность участника садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан в течение трех лет освоить предоставленный ему в собственность либо на ином вещном праве земельный участок вытекает из положений ст. 284 Гражданского кодекса РФ. В случаях, если участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом, этот земельный участок может быть изъят у собственника. В указанный период не включается время, в течение которого участок не мог быть использован по назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование.

11. Важной обязанностью члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения является соблюдение градостроительных, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных требований (норм, правил и нормативов), установленных градостроительным, земельным, экологическим и другим законодательством для собственников, владельцев и пользователей земли. Так, в процессе строительства лица, обладающие правами на земельные участки, должны охранять среду жизнедеятельности, осуществлять строительную деятельность в соответствии с градостроительной документацией, правилами застройки, не совершать действий, оказывающих вредное воздействие на окружающую природную среду, городские, сельские и природные ландшафты.

12. Перечень обязанностей, так же, как и перечень прав членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, не является исчерпывающим: законом и уставом могут быть предусмотрены иные требования к члену объединения. Однако возлагать на члена объединения обязанности, не предусмотренные ни законом, ни уставом объединения, органы объединения не вправе.

Глава V. УПРАВЛЕНИЕ САДОВОДЧЕСКИМИ, ОГОРОДНИЧЕСКИМИ И ДАЧНЫМИ НЕКОММЕРЧЕСКИМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ

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

Комментарий к статье 20

1. В соответствии со ст. 53 ГК РФ юридическое лицо приобретает гражданские права и обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами.

Порядок назначения или избрания органов юридического лица определяется законом и учредительными документами.

Поскольку учредительным документом любого из предусмотренных в комментируемом Законе видов садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений является устав, то именно в нем должны быть предусмотрены компетенция и порядок формирования каждого из органов объединения.

2. Федеральный закон "О некоммерческих организациях" устанавливает только самые общие требования к структуре органов некоммерческой организации: высшим органом управления должно быть общее собрание членов организации (коллегиальный орган), должен быть сформирован постоянно действующий исполнительный орган, а также контрольный орган. Законодательство о потребительской кооперации также указывает на необходимость общего собрания пайщиков кооператива, постоянно действующего исполнительного органа и органа внутреннего контроля организации.

Комментируемая статья прописывает конкретно систему органов управления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, общую для всех предусмотренных законом организационно-правовых форм такого объединения: общее собрание членов объединения, правление как выборный постоянно действующий коллегиальный орган и председатель правления как единоличный исполнительный орган, через который объединение как юридическое лицо выступает в гражданском обороте. Эта структура органов объединения должна быть отражена в его уставе с подробным указанием полномочий и зоны ответственности каждого органа.

Поскольку Закон не предусматривает возможность формирования иных органов управления, данный перечень следует считать исчерпывающим. Это не означает, что объединение не вправе формировать рабочие комиссии для решения отдельных вопросов, но они не будут иметь полномочий и статуса органа юридического лица, то есть через них объединение не будет принимать на себя гражданские права и обязанности: их выводы будут носить рекомендательный характер и приобретать статус обязательных только после придания им такового полномочным органом объединения в соответствии с его компетенцией.

3. Пункт 2 комментируемой статьи дает возможность садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению проводить общее собрание членов объединения в форме собрания уполномоченных. Это особенно актуально для объединений с большой численностью членов организации.

Однако это право, данное Законом, может быть реализовано только при том условии, что соответствующие нормы о числе уполномоченных и порядке их избрания будут предусмотрены в уставе объединения. Таким образом, в уставе должно быть определено, кто может быть уполномоченным (любой член объединения либо тот, кто состоит в объединении не менее определенного указанного в уставе срока; может быть установлено требование отсутствия у уполномоченного взысканий и т.п.), от какого числа членов объединения или от какого подразделения объединения он избирается, на какой срок, каковы процедуры избрания уполномоченного, предусмотрена ли их ротация (обновление состава уполномоченных), в каком порядке могут быть прекращены их полномочия, возможно ли их передавать иным лицам и т.п.

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

Комментарий к статье 21

1. Статья 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.

Структура органов объединения, равно как и порядок осуществления им деятельности, должны на практике обеспечивать некоммерческий демократический характер организации,

обеспечивать права членов объединения на участие в управлении, на информацию и др. (см. комментарий к ст. 19).

Комментируемый Закон четко разделяет компетенции органов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, не позволяя передавать какие-либо полномочия общего собрания правлению или председателю правления, равно как и полномочия правления или его председателя общему собранию. Поэтому на практике невозможна подмена одного органа другим, и в этом несомненный плюс данного Федерального закона N 66-ФЗ: "система сдержек и противовесов" не позволяет какому-либо органу или должностному лицу приобрести абсолютную неконтролируемую власть и снимает ряд процедурных вопросов, характерных для иных видов некоммерческих объединений.

Так, закрепляя в подп. 2 п. 1 ст. 21 исключительное право общего собрания (собрания уполномоченных) на прием в члены объединения и исключение из членов, Закон тем самым не допускает возможности существования в объединении лиц, "не до конца исключенных". В ряде юридических лиц член организации считается исключенным с момента принятия соответствующего решения правлением организации, но это решение может быть обжаловано общему собранию, и статус лица между вынесением решения правлением и утверждением или отменой его общим собранием неясен: должен ли он платить взносы, вправе ли пользоваться правами члена организации, должен ли срочно вернуть все долги или может подождать до общего собрания и т.д. В то же время данная норма тормозит принятие в объединение новых членов (по сути, оно происходит раз в год, в момент общего собрания) и исключение людей, ставших балластом организации, не выполняющих свои обязанности, утративших связь с объединением или дискредитирующих ее деятельность.

2. К исключительной компетенции общего собрания (собрания уполномоченных), согласно п. 1 ст. 21, относятся вопросы внесения изменений и дополнений в устав объединения, в том числе 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.

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 проката, 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, фонда проката и фонда взаимного кредитования.

К компетенции общего собрания (собрания уполномоченных) относятся вопросы, связанные с членством в объединении: прием в члены объединения и исключение из таковых, установление размера пеней за несвоевременную уплату взносов, изменение сроков внесения взносов малообеспеченными членами объединения, рассмотрение жалоб членов объединения и поощрение наиболее активных членов объединения.

Общее собрание (собрание уполномоченных) 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, принимает решения о приобретении земельного участка, относящегося к имуществу общего пользования, в собственность объединения.

Только общее собрание вправе принимать решения о реорганизации и ликвидации объединения, назначении ликвидационной комиссии, а также утверждать промежуточный и окончательный ликвидационные балансы. Конкретные нормы о порядке реорганизации и ликвидации объединения должны быть прописаны в уставе на основании положений гл. IX комментируемого Закона - "Реорганизация и ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения" (см. комментарии к ст. 39 - 45 Закона N 66-ФЗ).

Таким образом, к компетенции общего собрания относятся вопросы, которые определяют социальную, экономическую, организационную политику объединения, касаются прав, обязанностей, интересов всех его членов. Вопросы, входящие в компетенцию общего собрания, не

могут быть, как уже отмечалось выше, переданы на рассмотрение и разрешение иным органам объединения, равно как и само общее собрание (собрание уполномоченных) не может подменять собою иные органы объединения, вторгаясь в вопросы их компетенции. 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.

3. Согласно п. 2 ст. 21 общее собрание членов объединения (собрание уполномоченных) проводится по мере необходимости, но не реже чем один раз в год, и созывается правлением. Конкретных сроков созыва общего собрания (собрания уполномоченных) закон не устанавливает. Однако, учитывая, что общее собрание объединения решает вопросы планирования финансово-хозяйственной деятельности объединения на год и подводит итоги работы за год (в частности, в потребительском кооперативе общее собрание при выявлении убытков должно решать вопрос о сборе дополнительных взносов или о банкротстве кооператива), общее собрание обычно проводят в самом конце отчетного года или в начале следующего календарного года, ибо от его решений зависит правильность составления годовой финансовой отчетности, уплата налогов. Первое общее собрание объединения, представляющее собой, по сути, собрание его учредителей, проводят обычно сразу после государственной регистрации объединения как юридического лица. На нем решаются вопросы формирования органов объединения. Конкретные нормы о сроках созыва общего собрания (собрания уполномоченных), механизме его созыва должен предусматривать устав объединения.

Внеочередное общее собрание (собрание уполномоченных) проводится по решению правления, требованию ревизионной комиссии (ревизора) объединения, по предложению органа местного самоуправления или не менее чем одной пятой общего числа членов объединения.

Принятие решения о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) или об отказе в его проведении относится к компетенции правления объединения (подп. 2 п. 3 ст. 22 Закона N 66-ФЗ). Это обусловлено тем, что правление - постоянно действующий орган, именно здесь сосредоточена информация обо всех членах объединения, и при всем желании инициировавшие внеочередное общее собрание лица, будь то рядовые члены объединения, или орган местного самоуправления, или даже ревизионная комиссия, не владеют информацией об адресах или телефонах членов объединения, поэтому обеспечить необходимый кворум собрания без помощи правления не смогут.

Устав объединения должен указать конкретно порядок созыва внеочередного общего собрания, обязанности органов объединения по его организации, порядок формулировки повестки дня общего собрания и т.п. В частности, полезно предусмотреть письменную форму требования созыва общего собрания с обязательным уведомлением инициатора созыва о вручении требования правлению (секретарю или председателю), порядок определения даты и места созыва собрания, основания, сроки и процедуры отказа от удовлетворения требования созыва общего собрания и т.п.

Так, в качестве причин отказа в удовлетворении требований о созыве общего собрания (собрания уполномоченных) представляется возможным указать следующие:

вопросы на те же темы и выдвинутые по тем же основаниям уже были решены на предыдущих общих собраниях (собраниях уполномоченных), планируются к обсуждению на предстоящем очередном общем собрании и не являются срочными, требующими немедленного разрешения;

вопросы, выдвинутые для решения на внеочередном общем собрании, относятся к компетенции других органов объединения;

требование о созыве общего собрания (собрания уполномоченных) было выдвинуто ненадлежащим лицом (например, физическими лицами, не составляющими 1/5 состава членов объединения, либо не являющимися членами объединения, либо являющимися членами объединения в настоящее время, но указывающими на нарушение их прав в тот период, когда они еще не были членами объединения и правом принимать участие в собрании не обладали, и т.п.) или с нарушением процедур (устно, анонимно, бездоказательно, на основании недостоверных документов и т.п.).

4. Закон требует обязательного, не позднее чем за две недели до даты проведения общего собрания (собрания уполномоченных), уведомления о нем членов объединения. При этом способы уведомления могут быть разными: почтовыми открытками или письмами, сообщениями в средствах массовой информации, посредством размещения соответствующих объявлений на информационных щитах на территории объединения или иным способом, который предусмотрен уставом объединения. Помимо обязательности самого факта уведомления, соблюдения сроков уведомления Закон указывает на необходимость указать в уведомлении содержание выносимых

на обсуждение вопросов. Таким образом, еще до начала общего собрания (собрания уполномоченных) его участники смогут составить свое представление о существе проблем, которые предстоит решать на собрании.

5. Закон устанавливает разные требования к кворуму общего собрания и собрания уполномоченных: общее собрание правомочно, если на нем присутствует более половины членов объединения, тогда как для кворума на собрании уполномоченных достаточно присутствия не менее половины уполномоченных. Таким образом, при присутствии половины участников собрания общее собрание членов объединения не состоится, тогда как собрание уполномоченных вправе решать вопросы. Но возможна иная сложность: в практике организаций, высшим органом которых является общее собрание, были случаи, когда параллельно проводились два общих собрания (собрания уполномоченных), и оба они по Закону могли считаться легитимными. Такая ситуация теоретически также возможна: оба собрания уполномоченных, на каждом из которых присутствует половина состава уполномоченных, могут быть признаны состоявшимися. В этом случае доказывать, какое из этих собраний следует признать правомочным принимать решения, а какое - неправомочным, надо будет исходя из соблюдения всех предусмотренных Законом и уставом объединения процедур созыва собрания, избрания уполномоченных, подтверждения ими полномочий, оповещения их о времени и, что не менее существенно, о месте собрания и т.п.

Это тем более важно, что Закон допускает возможность передачи полномочий члена объединения по доверенности другому лицу, если доверенность заверена председателем объединения.

Следует также отметить, что норма о возможности проводить собрание уполномоченных при наличии только половины его участников противоречит п. 4 ст. 29 Федерального закона "О некоммерческих организациях", устанавливающему, что общее собрание членов некоммерческой организации или заседание коллегиального высшего органа управления некоммерческой организацией правомочно, если на указанном собрании или заседании присутствует более половины его членов.

6. Председателем общего собрания (собрания уполномоченных) может быть один из его участников, который избирается простым большинством голосов присутствующих на собрании членов объединения. Поскольку Закон не требует тайного голосования для выбора председателя собрания, вопрос о том, прямым или тайным голосованием будет избираться председатель собрания, должен быть решен в уставе объединения. При отсутствии указаний на процедуру тайного голосования председатель общего собрания (собрания уполномоченных) может избираться открытым голосованием.

7. Закон называет вопросы, требующие для принятия решения квалифицированного большинства участников собрания: это вопросы о внесении изменений или дополнений в устав объединения или об утверждении устава в новой редакции, об исключении из членов объединения, о ликвидации или реорганизации объединения, назначении ликвидационной комиссии и об утверждении промежуточного и окончательного ликвидационных балансов. Все эти решения принимаются общим собранием членов объединения (собранием уполномоченных) большинством в две трети голосов. Остальные вопросы принимаются простым большинством голосов. Перечень вопросов, требующих квалифицированного большинства, исчерпывающий и расширительному толкованию не подлежит.

8. Решение общего собрания (собрания уполномоченных) вступает в силу с момента его принятия. Соответственно, для эффективной реализации принятых собранием решений необходима оперативная система оповещения о них членов объединения. Закон устанавливает семидневный срок для доведения до сведения членов объединения принятых общим собранием (собранием уполномоченных) решений. Порядок оповещения должен устанавливаться уставом объединения. При этом, согласно Закону, следует оповещать о принятых решениях не только лиц, присутствовавших на собрании, но всех членов объединения.

9. Статья 21 повторяет норму ст. 19 Закона N 66-ФЗ о возможности члена объединения обжаловать в суд решения органов объединения, нарушающие его права и интересы, в том числе решения общего собрания членов объединения (собрания уполномоченных). Таким образом, Закон не требует безусловного подчинения члена объединения принятым им решениям, даже если они неправомерны или дискриминационны. Реализуется конституционный принцип верховенства прав и интересов гражданина. Обращаясь в суд, гражданин должен указать, что и почему он обжалует: привести конкретный текст обжалуемого решения, привести основания своего с ним несогласия (нарушены процедуры созыва общего собрания или голосования на нем, либо нарушена компетенция органа, принявшего оспариваемое решение, либо принятое решение противоречит закону или нормам устава - указать, каким именно, и т.п.).

Статья 22. Правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Комментарий к статье 22

1. Статья определяет компетенцию, порядок формирования, основные процедуры деятельности правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения как коллегиального исполнительного органа. Поскольку в объединении по Закону обязателен также единоличный исполнительный орган, особенно важно обратить внимание на раздел компетенции между ними.

Правление, согласно п. 3 ст. 22, осуществляет практическое выполнение решений общего собрания членов объединения (собрания уполномоченных), осуществляет оперативное руководство текущей деятельностью объединения.

2. Члены правления и его председатель избираются общим собранием (собранием уполномоченных). Оно определяет численный состав правления (обычно это нечетное число, в небольших объединениях достаточно трех человек, однако уставом объединения может быть предусмотрено и большее число членов правления, что может быть актуальным при большой численности объединения, наличии разветвленной сети представительств и филиалов, большом разнообразии решаемых объединением задач и т.п.).

Затем общее собрание выбирает членов правления из числа членов объединения, предложенных участниками собрания. Правление избирается на два года прямым тайным голосованием, если уставом объединения не предусмотрено иное. То есть устав может предусмотреть смену правления ежегодно на очередном общем собрании, может установить процедуру открытого, а не тайного голосования.

Члены правления и его председатель избираются большинством голосов присутствующих на собрании членов объединения.

Законодатель не регулирует процедуры выбора членов правления, не предъявляет четких требований к кандидатам в члены правления - все это могут предусмотреть в своих уставах садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения.

Правление подотчетно общему собранию (собранию уполномоченных). Общее собрание решает и вопросы досрочного прекращения полномочий членов правления. Решения принимаются простым большинством голосов присутствующих на собрании членов объединения. Вопрос о досрочном переизбрании членов правления может быть поставлен по требованию не менее чем одной трети членов такого объединения. Члены объединения, выносящие на обсуждение общего собрания вопрос о досрочном переизбрании членов правления, должны мотивировать свое требование. Закон не устанавливает перечня причин, по которым возможно досрочное прекращение полномочий членов правления. К таковым могут относиться: потеря связи с объединением (например, в силу переезда в другую местность и сдачи в длительную аренду земельного участка или построек на нем), дискредитация деятельности объединения, финансовые злоупотребления, ненадлежащее исполнение своих обязанностей, в том числе ввиду длительной болезни, профессиональной некомпетентности и др., причинение вреда деловой репутации объединения или иных убытков ему и так далее. Более детально эти вопросы должны быть решены в уставе объединения, внутреннем регламенте деятельности правления.

В своей деятельности правление руководствуется законами Российской Федерации и субъекта РФ, на территории которого осуществляет деятельность, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, уставом и иными внутренними нормативными актами.

3. Правление само определяет сроки проведения своих заседаний. В эти сроки, а также по мере необходимости председатель правления созывает членов правления на заседания. Заседания правомочны, если на них присутствуют не менее чем две трети его членов. При голосовании каждый член правления имеет один голос. Решения принимаются простым большинством голосов от присутствующих на собрании членов объединения. На заседании ведется протокол. Определенной формы для него не предусмотрено. Разработать свою модель документа, применять ее на практике - право любого объединения.

Решения правления обязательны не только для членов объединения, но и для работающих в нем по найму - на основании трудового договора (контракта).

Обычно в контракте сразу предусматривают обязательность решений органов объединения для работников объединения, в том числе не являющихся членами объединения. Если член правления объединения не согласен с решением правления или иных органов объединения, их действиями, он вправе обжаловать их в суд.

Председатель правления обязан обеспечить правильность изложения сути вопроса, позиций и предложений сторон, принятых решений.

Закон относит к компетенции правления практически весь комплекс текущих организационных вопросов: обеспечение выполнения решений предыдущих общих собраний, оперативное руководство текущей хозяйственной деятельностью, организацию бухгалтерского учета и отчетности, организацию приходно-расходной сметы, годовых отчетов, представление их на утверждение общему собранию, распоряжение материальными и нематериальными активами в

необходимых для обеспечения жизнедеятельности организации масштабах, приобретение необходимых материалов, заключение договоров, в том числе трудовых, и совершение иных сделок, в том числе по страхованию и охране имущества и др. Правление контролирует правильность внесения членами объединения взносов, рассматривает их заявления, ведет делопроизводство и т.п.

Законодатель подчеркивает, что приведенный в статье перечень не является исчерпывающим. Правление вправе принять к рассмотрению любой вопрос, за исключением отнесенных к исключительной компетенции общего собрания членов объединения (собрания уполномоченных), как об этом прямо говорит абз. 2 п. 3 настоящей статьи.

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

Комментарий к статье 23

1. Статья определяет основы правового положения и компетенцию председателя правления как единоличного исполнительного органа садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

Председатель правления избирается из числа членов правления на два года.

В соответствии с подп. 4 п. 1 ст. 21 избрание председателя правления и досрочное прекращение его полномочий входит в компетенцию общего собрания объединения, но если уставом не установлено иное. Таким образом, можно допустить, что председателя правления выбирают члены правления на своем заседании, однако такой порядок должен быть соответственно зафиксирован в уставе объединения.

Председатель правления не может быть членом ревизионной комиссии.

Закон не устанавливает обязательного исполнения функций председателя правления на профессиональной основе, разрешая вести эту деятельность на общественных началах. На практике встречаются оба этих варианта.

Прием председателя правления в штат объединения для работы на профессиональной основе осуществляет правление, поскольку именно оно заключает трудовые договоры, решает вопросы увольнения, поощрения или наложения взыскания, ведения учета работников и т.п. (см. подп. 13 п. 3 ст. 22 Закона). Трудовой договор носит срочный характер. На практике встречаются случаи заключения трудового договора с председателем правления на неопределенный срок, но в этом случае дополнительным основанием расторжения трудового договора должно быть предусмотрено решение общего собрания (собрания уполномоченных) объединения о непереизбрании председателя правления на новый срок.

Поскольку это договор с руководящим работником организации, в нем могут быть предусмотрены дополнительные основания увольнения, помимо прямо перечисленных в законе: например, по причине невыполнения решений общего собрания, совершения действий, дискредитирующих объединение, и др.

Вопросы приема на работу в садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединения должны быть прописаны на основании Закона в уставе объединения.

В силу своего положения председатель правления председательствует на заседаниях правления, однако это не дает ему никаких дополнительных прав при решении вопросов, вынесенных на обсуждение: он так же, как и другие члены правления, имеет один голос. А поскольку решения принимаются на заседаниях правления простым большинством голосов, возможна ситуация, когда мнение председателя не совпадет с мнением большинства участников заседания. Закон дает право председателю правления объединения при несогласии с решением правления обжаловать его общему собранию членов объединения (собранию уполномоченных).

2. Поскольку Законом предусмотрено создание в объединении как единоличного (председатель правления), так и коллегиального (правление) исполнительных органов, необходимо на практике четко разделить компетенцию между ними.

Статья перечисляет лишь самые общие полномочия председателя правления, предоставляя самому объединению возможность расширить и конкретизировать этот перечень в уставе. К компетенции председателя правления объединения не могут быть отнесены те права и обязанности, которые относятся к исключительной компетенции общего собрания, правления, контрольных органов объединения.

Поскольку вопрос об изменении и дополнении устава относится к исключительной компетенции общего собрания объединения, именно общее собрание должно определить в своем решении состав и объем правомочий и обязанностей председателя правления.

Будучи единоличным исполнительным органом юридического лица, председатель правления 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). Он подписывает и другие документы от имени объединения, а также протоколы заседания правления. На основании решения правления председатель правления совершает сделки и открывает в банках счета такого объединения.

Председатель правления осуществляет функции представительства интересов объединения в органах государственной власти и местного самоуправления, а также в организациях.

Председатель правления вправе выдавать доверенности на представление интересов объединения как юридического лица, заключение договоров и т.п., в том числе с правом передоверия. В соответствии со ст. 185 ГК РФ доверенность - это письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу для представительства перед третьими лицами. Доверенность от имени юридического лица выдается за подписью его руководителя или иного лица, уполномоченного учредительными документами, с приложением печати организации. Доверенность на совершение сделок, требующих нотариальной формы, должна быть нотариально удостоверена, за исключением случаев, установленных законом. Доверенность может выдаваться на срок не более трех лет. Если срок в доверенности не указан, она сохраняет силу в течение года со дня ее совершения. В доверенности обязательно должна быть указана дата ее совершения, в противном случае доверенность ничтожна (ст. 186 ГК РФ).

Председатель правления в качестве единоличного исполнительного органа рассматривает заявления членов объединения. Если председатель правления не вправе решать поднятый в заявлении вопрос, он передает его на рассмотрение правлению или общему собранию (собранию уполномоченных) в соответствии с их компетенцией.

Несмотря на то что заключение трудовых договоров и иные вопросы трудовых отношений в объединении входят в компетенцию правления (подп. 13 п. 3 ст. 22 Закона N 66-ФЗ), именно председатель правления ответствен за разработку и вынесение на утверждение общего собрания членов объединения (собрания уполномоченных) внутренних регламентов объединения, положения об оплате труда работников, заключивших договоры с таким объединением (подп. 6 п. 2 ст. 23 Закона N 66-ФЗ).

Следует отметить, что полномочия председателя правления могут быть ограничены уставом объединения: например, в уставе может быть указано, что для совершения председателем правления сделок (заключения договоров) на сумму выше определенной уставом величины или сделок, в которых имеется заинтересованность либо возможен конфликт интересов, необходимо согласие правления объединения. В этом случае, когда у председателя нет полномочий действовать от имени объединения или он превышает такие полномочия, сделка в силу ст. 183 ГК РФ будет считаться заключенной от имени и в интересах самого председателя правления, если только объединение впоследствии прямо не одобрит данную сделку. Если же председатель правления превысил свои полномочия по сравнению с тем, как они определены уставом, и другая сторона в сделке знала или заведомо должна была знать об указанных ограничениях, сделка может быть признана недействительной на основании ст. 174 ГК РФ по иску лица, в интересах которого установлены ограничения, то есть по иску объединения или его членов.

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

Комментарий к статье 24

1. Правлению садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и председателю правления как органам юридического лица Закон предоставляет значительные полномочия по организации деятельности объединения, распоряжению его имуществом, работе с людьми. Поэтому особенно важно предусмотреть ограничения их компетенции, процедуры исполнения уставных обязанностей, взаимодействия органов объединения, своего рода систему сдержек и противовесов, а также меры ответственности в случае нарушения прав и ущемления интересов членов объединения и третьих лиц.

Пункт 1 ст. 24 указывает, что председатель и члены правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, осуществляя свои права и исполняя обязанности, должны действовать в интересах такого объединения добросовестно и разумно.

Несмотря на то что норма сформулирована в достаточно общем виде и может представляться декларативной, применять ее оказывается возможным и эффективным: в теории права есть понятия воли и интереса, конфликта интересов. Кроме того, самые общие "интересы" юридического лица формулируются в его уставе как цели и задачи его деятельности, поэтому действия органов юридического лица, направленные не на реализацию этих целей и решение этих задач, являются в связи с этим противоречащими его интересам.

Добросовестность и разумность - характеристики волевого аспекта поведения лица: председатель и члены правления объединения должны принимать свои решения после тщательной подготовки и проработки рассматриваемых вопросов и возможных ответов на них,

оценив риски и выгоды различных вариантов решения для членов объединения и объединения в целом. Если возникает конфликт интересов члена правления или председателя правления и интересов объединения в целом, интереса большинства членов объединения, органы объединения должны исходить из целей реализации прежде всего общих интересов, общих потребностей.

2. Пункт 2 устанавливает ответственность председателя и членов правления перед объединением за убытки, причиненные их действиями (бездействием).

Под убытками в соответствии с п. 2 ст. 15 ГК РФ 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 соответствии со ст. 401 ГК РФ ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства наступает "при наличии вины (умысла или неосторожности), кроме случаев, когда законом или договором предусмотрены иные основания ответственности. Лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства". При этом отсутствие вины доказывается лицом, нарушившим обязательство (п. 2 ст. 401 ГК РФ).

Подробнее о формах вины (понятиях и разновидностях умысла и неосторожности) см. в п. 8 настоящего комментария.

Таким образом, вина председателя и членов правления объединения в причинении объединению убытков их действиями (решениями) презюмируется (предполагается, пока не доказано иное). Для доказательства отсутствия своей вины председатель или член правления должен указать по крайней мере на одно из следующих обстоятельств:

он не принимал участия в голосовании по вопросу, неверное решение которого повлекло убытки объединения;

он принимал участие в голосовании по этому вопросу, но голосовал против решения, которое повлекло убытки объединения;

при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, по уставу объединения и иным внутренним нормативным актам, он принял все меры для надлежащего исполнения обязательства, действовал разумно и добросовестно, в интересах членов объединения, в рамках своих полномочий.

В случае отсутствия вины председателя и членов правления риск убытков несут все члены объединения, возмещая потери, как правило, за счет средств резервного фонда или путем дополнительных взносов.

Следует также отметить, что на практике при необходимости принять решение, которое может привести к убыткам, во избежание возможных конфликтных ситуаций целесообразно предусмотреть в уставе право передать рассмотрение этого вопроса общему собранию либо учесть мнение всех членов объединения иным путем (опрос, анкетирование и т.п.).

3. Часть вторая п. 2 ст. 24 говорит о возможности привлечения председателя и членов правления к дисциплинарной, материальной, административной или уголовной ответственности за выявленные финансовые нарушения или злоупотребления, причинение убытков объединению.

По общим правилам для применения мер ответственности необходимо установить факт нарушения, виновное лицо, причинную связь между его действиями (бездействием) и наступившими вредными или опасными последствиями.

Мера ответственности зависит от вида нарушения (дисциплинарный проступок, или гражданско-правовое нарушение, или административный проступок, или уголовное преступление), степени его общественной опасности, вида причиненного вреда (материальные убытки, моральный вред), его размера и прочих обстоятельств.

4. К дисциплинарной ответственности могут привлекаться работники, состоящие в трудовых отношениях с садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением, то есть заключившие с ним трудовой договор (контракт).

В соответствии со ст. 192 Трудового кодекса Российской Федерации за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение по соответствующим основаниям.

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. При этом не

допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

При наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен.

Статья 193 Трудового кодекса РФ устанавливает порядок применения дисциплинарных взысканий. Несоблюдение предусмотренных данной статьей правил и допущенные при расследовании дисциплинарного проступка нарушения могут повлечь за собой отмену судом наложенного взыскания.

Так, важно помнить, что дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка и не позднее шести месяцев со дня его совершения, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - не позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Трудовой кодекс РФ определяет основания и порядок снятия дисциплинарного взыскания (ст. 194).

Особый интерес представляет ст. 195 Трудового кодекса РФ, регулирующая порядок привлечения к дисциплинарной ответственности руководителя организации, его заместителей по требованию представительного органа работников: работодатель обязан рассмотреть заявление представительного органа работников о нарушении руководителем организации, руководителем структурного подразделения организации, их заместителями трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, условий коллективного договора, соглашения и сообщить о результатах рассмотрения в представительный орган работников. Если факт нарушений подтвердился, работодатель обязан применить к руководителю организации, руководителю структурного подразделения организации, их заместителям дисциплинарное взыскание, вплоть до увольнения.

5. Основания и порядок привлечения работающих по трудовому договору к материальной ответственности регулирует раздел XI Трудового кодекса РФ.

Статья 232 Трудового кодекса устанавливает обязанность стороны трудового договора возместить ущерб, причиненный ею другой стороне этого договора. В трудовом договоре или специально прилагаемом к нему соглашении о материальной ответственности могут конкретизироваться основания и порядок привлечения к материальной ответственности. При этом договорная ответственность работодателя перед работником не может быть ниже, а работника перед работодателем - выше, чем это предусмотрено Трудовым кодексом РФ или иными федеральными законами. Статья 233 указывает, что условием наступления материальной ответственности стороны трудового договора является факт причинения ущерба одной стороны договора другой стороне в результате виновного противоправного поведения (действий или бездействия). Каждая из сторон трудового договора обязана доказать размер причиненного ей ущерба.

Трудовой кодекс РФ устанавливает обязанность работодателя возместить работнику материальный ущерб, причиненный в результате незаконного лишения его возможности трудиться (ст. 234), определяет материальную ответственность работодателя за ущерб, причиненный имуществу работника (ст. 235), за задержку выплаты заработной платы (ст. 236). Статья 237 Трудового кодекса говорит об обязанности работодателя возместить работнику моральный вред, причиненный неправомерными действиями или бездействием работодателя: моральный вред возмещается работнику в денежной форме в размерах, определяемых соглашением сторон трудового договора. В случае возникновения спора факт причинения работнику морального вреда и размеры его возмещения определяются судом независимо от подлежащего возмещению имущественного ущерба.

Материальную ответственность несет и работник за ущерб, причиненный работодателю: согласно ст. 238 Трудового кодекса работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб. Неполученные доходы (упущенная выгода) взысканию с работника не подлежат.

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.

Обстоятельствами, исключающими, согласно ст. 239 Трудового кодекса РФ, материальную ответственность работника, являются непреодолимая сила, нормальный хозяйственный риск, крайняя необходимость или необходимая оборона либо неисполнение работодателем

обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного работнику. Согласно ст. 241 Трудового кодекса РФ за причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, если иное не предусмотрено федеральным законодательством. Статья 242 определяет понятие полной материальной ответственности работника как его обязанности возмещать причиненный работодателю прямой действительный ущерб в полном размере, при этом подчеркивая, что работники в возрасте до 18 лет несут полную материальную ответственность лишь за умышленное причинение ущерба, за ущерб, причиненный в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, а также за ущерб, причиненный в результате совершения преступления или административного проступка.

Согласно ст. 243 Трудового кодекса РФ материальная ответственность в полном размере причиненного ущерба возлагается на работника в следующих случаях:

1) когда в соответствии с ТК РФ или иными федеральными законами на работника возложена материальная ответственность в полном размере за ущерб, причиненный работодателю при исполнении работником трудовых обязанностей;

2) недостачи ценностей, вверенных ему на основании специального письменного договора или полученных им по разовому документу;

3) умышленного причинения ущерба;

4) причинения ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

5) причинения ущерба в результате преступных действий работника, установленных приговором суда;

6) причинения ущерба в результате административного проступка, если таковой установлен соответствующим государственным органом;

7) разглашения сведений, составляющих охраняемую законом тайну (государственную, служебную, коммерческую или иную), в случаях, предусмотренных федеральными законами;

8) причинения ущерба не при исполнении работником трудовых обязанностей.

Согласно статье 277 Трудового кодекса руководитель организации несет полную материальную ответственность за прямой действительный ущерб, причиненный организации, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, возмещает организации убытки, причиненные его виновными действиями. При этом расчет убытков осуществляется в соответствии с нормами, предусмотренными гражданским законодательством. Кроме того, материальная ответственность в полном размере причиненного работодателю ущерба может быть установлена трудовым договором, заключаемым с заместителями руководителя, главным бухгалтером (ст. 243 ТК РФ).

Письменные договоры о полной индивидуальной или коллективной (бригадной) материальной ответственности, то есть о возмещении работодателю причиненного ущерба в полном размере за недостачу вверенного работникам имущества, могут заключаться с работниками, достигшими возраста 18 лет и непосредственно обслуживающими или использующими денежные, товарные ценности или иное имущество (ст. 244 ТК РФ).

Перечни работ и категорий работников, с которыми могут заключаться указанные договоры, а также типовые формы этих договоров утверждаются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Перечень должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми работодатель может заключать письменные договоры о полной индивидуальной материальной ответственности за недостачу вверенного имущества, и Перечень работ, при выполнении которых может вводиться полная коллективная (бригадная) материальная ответственность за недостачу вверенного работникам имущества, утверждены Постановлением Минтруда РФ от 31 декабря 2002 г. N 85.

Статья 245 Трудового кодекса регулирует вопросы коллективной материальной ответственности: она вводится тогда, когда при совместном выполнении работниками отдельных видов работ, связанных с хранением, обработкой, продажей (отпуском), перевозкой, применением или иным использованием переданных им ценностей невозможно разграничить ответственность каждого работника за причинение ущерба и заключить с ним договор о возмещении ущерба в полном размере. Письменный договор о коллективной (бригадной) материальной ответственности за причинение ущерба заключается между работодателем и всеми членами коллектива (бригады). По договору о коллективной (бригадной) материальной ответственности ценности вверяются заранее установленной группе лиц, на которую возлагается полная материальная ответственность за их недостачу. Для освобождения от материальной ответственности член коллектива (бригады) должен доказать отсутствие своей вины. При добровольном возмещении ущерба степень вины каждого члена коллектива (бригады) определяется по соглашению между всеми членами коллектива (бригады) и работодателем. При взыскании ущерба в судебном порядке степень вины каждого члена коллектива (бригады) определяется судом.

Перечень работ, при выполнении которых может вводиться полная коллективная (бригадная) материальная ответственность за недостачу вверенного работникам имущества, также утвержден Постановлением Минтруда РФ от 31 декабря 2002 г. N 85.

Размер ущерба, причиненного работодателю при утрате и порче имущества, определяется, согласно ст. 246 Трудового кодекса РФ, по фактическим потерям, исчисляемым исходя из рыночных цен, действующих в данной местности на день причинения ущерба, но не ниже стоимости имущества по данным бухгалтерского учета с учетом степени износа этого имущества.

Статьи 247 - 250 Трудового кодекса РФ регламентируют порядок и процедуры определения причиненного работодателю работником ущерба, причины его возникновения, порядок его взыскания, возможности снижения органом по рассмотрению трудовых споров размера ущерба, подлежащего взысканию с работника, и т.д.

6. Общие основания гражданско-правовой ответственности в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении следуют из самого характера отношений в объединении как обязательственных. Согласно ст. 309 Гражданского кодекса РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований - в соответствии с условиями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями.

При нарушении обязательства применяются меры ответственности, предусмотренные гл. 25 Гражданского кодекса РФ. Статья 393 ГК РФ указывает, что должник обязан возместить кредитору убытки, причиненные неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства.

Статья 395 ГК РФ устанавливает ответственность за неисполнение денежного обязательства. За пользование чужими денежными средствами вследствие их неправомерного удержания, уклонения от их возврата, иной просрочки в их уплате либо неосновательного получения или сбережения за счет другого лица должны быть уплачены проценты на сумму этих средств. Статья определяет порядок исчисления и уплаты процентов. Статья 396 устанавливает, в каких случаях уплата неустойки и возмещение убытков освобождают, а в каких не освобождают должника от исполнения обязательства в натуре. Статья 401 называет вину как необходимое условие для применения мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, при этом отсутствие вины доказывает лицо, нарушившее обязательство. Лицо, нарушившее обязательство при осуществлении предпринимательской деятельности, отвечает даже при отсутствии вины. Освобождение от ответственности возможно, если исполнение обязательства оказалось невозможным вследствие обстоятельств непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях. К таким обстоятельствам не относятся, в частности, нарушение обязанностей со стороны контрагентов должника, отсутствие на рынке нужных для исполнения товаров, отсутствие у должника необходимых денежных средств.

Таким образом, решая вопрос о применении мер ответственности к председателю и членам правления, членам других органов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, необходимо учитывать, в какой сфере деятельности - в предпринимательской или непредпринимательской - произошло нарушение, ибо если в первом случае условием освобождения от ответственности будет только непреодолимая сила, то во втором еще и отсутствие вины.

Статья 405 ГК РФ указывает особенности применения мер ответственности при просрочке должника: он отвечает не только за причиненные просрочкой убытки, но и за последствия случайно наступившей во время просрочки невозможности исполнения. Если вследствие просрочки должника исполнение утратило интерес для кредитора, он может отказаться от принятия исполнения и требовать возмещения убытков. Должник не считается просрочившим, пока обязательство не может быть выполнено вследствие просрочки кредитора, то есть если кредитор отказался принять предложенное должником надлежащее исполнение, или не совершил необходимых для исполнения действий, или отказался выдать расписку, вернуть долгового документ и т.п.

7. Порядок применения мер административной ответственности определяется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 29 марта 2007 г.).

Административным правонарушением, согласно ст. 2.1 КоАП РФ, признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое этим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом об административных правонарушениях или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данное лицо не приняло всех зависящих от него мер по их соблюдению.

Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает юридическое лицо от административной ответственности за данное правонарушение.

В административном правонарушении также возможны две формы вины: умысел и неосторожность. Согласно ст. 2.3 административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет. Статья 2.4 устанавливает административную ответственность должностных лиц за совершение ими административных правонарушений в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При этом совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники негосударственных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

КоАП РФ регламентирует особенности применения мер ответственности к иностранным гражданам, лицам без гражданства, юридическим лицам, дает понятия крайней необходимости (ст. 2.7 КоАП), невменяемости (ст. 2.8 КоАП), дает понятие возможности освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП), устанавливает различные виды административных наказаний (ст. 3.2 КоАП), определяет, какие из них могут быть основными, какие - дополнительными, характеризует каждый вид наказания (ст. 3.4 - 3.11 КоАП). Глава 4 КоАП РФ определяет правила назначения административного наказания. Так, ст. 4.1 устанавливает, что административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях. При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность. При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, 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.

При назначении административного наказания учитываются обстоятельства, смягчающие административную ответственность (ст. 4.2 КоАП), и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (ст. 4.3 КоАП), правила назначения наказания при совершении нескольких административных правонарушений и т.д.

Согласно ст. 4.7 КоАП РФ судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. Если же спор о возмещении имущественного ущерба есть, он разрешается судом в порядке гражданского судопроизводства. По делу об административном правонарушении, рассматриваемому иными уполномоченными органом или должностным лицом, спор о возмещении имущественного ущерба, равно как и спор о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением, разрешается судом в порядке гражданского судопроизводства.

8. Уголовное наказание может применить только суд в случае вынесения им обвинительного приговора, то есть только тогда, когда совершено преступление и доказана вина в нем данного лица.

Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2006 г.) в ст. 14 определяет преступление как "виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания". Не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного Уголовным кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности.

Вина - это психическое отношение лица к событию правонарушения, включающее в себя интеллектуальную и волевую составляющие: преступление признается совершенным с прямым умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий и желало их наступления. Преступление признается совершенным с косвенным умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность

наступления общественно опасных последствий, не желало, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично. Неосторожность может проявлять себя в легкомыслии или небрежности. Преступление признается совершенным по легкомыслию, если лицо предвидело возможность наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение этих последствий. Преступление признается совершенным по небрежности, если лицо не предвидело возможности наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло предвидеть эти последствия.

В отношении садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений важно обратить внимание на разд. VIII Уголовного кодекса РФ: "Преступления в сфере экономики", в частности на такие составы преступления, как кража - ст. 158 УК РФ, мошенничество - ст. 159, присвоение или растрата - ст. 160, регистрация незаконных сделок с землей - ст. 170, уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица - ст. 198, уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации - ст. 199, неисполнение обязанностей налогового агента - ст. 199.1, сокрытие денежных средств либо имущества организации или индивидуального предпринимателя, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов, - ст. 199.2, злоупотребление полномочиями - ст. 201, экологические преступления (загрязнение вод, загрязнение атмосферы, порча земли, незаконная порубка деревьев и кустарников, уничтожение или повреждение лесов, а равно насаждений, не входящих в лесной фонд, нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов и др.) - гл. 26 УК РФ. Практика применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения была обобщена в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. N 14.

В отношении председателя и членов правления садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения важно помнить о возможности привлечения их к уголовной ответственности по фактам получения взятки (ст. 290 УК РФ). При этом к уголовной ответственности могут быть привлечены и рядовые члены объединения за дачу взятки (ст. 291 УК РФ), если не было вымогательства взятки со стороны должностного лица.

Уголовно наказуемым деянием является также служебный подлог (ст. 292 УК РФ), то есть внесение должностным лицом в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности, а также халатность (ст. 293 УК РФ), то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе.

Таким образом, если в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении есть факты, свидетельствующие о возможном нарушении законодательства, члены объединения могут обратиться в суд или правоохранительные органы с соответствующими заявлениями.

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

Комментарий к статье 25

1. В садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении помимо органов управления обязательно должен быть создан орган контроля за финансово-хозяйственной деятельностью самого объединения, его правления и председателя правления. Органом такого внутреннего контроля является ревизор или ревизионная комиссия в составе не менее трех человек.

Ревизора или членов ревизионной комиссии избирает сроком на два года общее собрание объединения (собрание уполномоченных) простым большинством голосов присутствующих на собрании членов объединения (уполномоченных).

Ревизором или членами ревизионной комиссии не могут быть председатель и члены правления объединения, а также их супруги, родители, дети, внуки, братья и сестры (и их супруги). Эта норма призвана обеспечить независимость ревизионной комиссии (ревизора) и предотвратить возможность личной заинтересованности членов ревизионной комиссии (ревизора) объединения в том, чтобы проверки проводились формально, без глубокого исследования отдельных фактов нарушений и общей ситуации в объединении, чтобы исказились результаты проверок. Устав объединения может содержать более жесткие ограничения: например, запретить избирать в ревизионную комиссию лиц, имеющих судимость, неснятые дисциплинарные или административные взыскания, допуская иные нарушения закона, устава, решений общего собрания и т.п.

Профессиональный состав ревизионной комиссии, требования к образовательному уровню, опыту деятельности, стажу членства в объединении Закон не устанавливает. Тем не менее по практическим соображениям в ревизионной комиссии должны быть люди, способные читать и анализировать бухгалтерские, финансовые, правовые документы (балансы, сметы, приходные и расходные ордера, накладные, решения органов объединения, правила, положения, приказы, распоряжения, инструкции, регламенты и т.д.), оценивать состояние основных средств, нематериальных активов, финансовых вложений и др. Поэтому желательно включить в нее членов объединения, имеющих финансово-экономическое, юридическое образование, людей опытных, авторитетных.

Общее собрание (собрание уполномоченных) утверждает положение о ревизионной комиссии (ревизоре) объединения (в подп. 8 п. 1 ст. 21 комментируемого Закона указано на необходимость утверждения регламента работы ревизионной комиссии (ревизора) объединения). В этом документе должны быть четко прописаны ее функции, порядок выдвижения кандидатов в члены ревизионной комиссии (на избрание ревизором) и процедуры избрания, условия и процедуры проверок финансово-хозяйственной деятельности объединения, в частности порядок взаимоотношений в процессе проверок с органами управления объединения, порядок осуществления иных форм деятельности ревизионной комиссии (ревизора), порядок составления документов по результатам проверок, требования к содержанию и форме таких документов, порядок исполнения решений ревизионной комиссии и ее контроля за ходом этого исполнения, процедуры созыва по инициативе ревизионной комиссии внеочередного общего собрания, процедуры досрочного прекращения полномочий ревизионной комиссии и др.

2. Отдельно законодатель говорит об ответственности членов ревизионной комиссии (ревизора) за ненадлежащее выполнение обязанностей, предусмотренных Законом и уставом такого объединения. Помимо предусмотренной возможности досрочного переизбрания ревизионной комиссии (ревизора), в отношении членов ревизионной комиссии (ревизора) могут быть применены иные предусмотренные действующим законодательством меры ответственности вплоть до уголовной (за намеренное искажение данных, полученных в ходе проверки, получение взяток или халатность и т.п.). Если виновные действия ревизионной комиссии (ревизора) привели к возникновению убытков объединения или членов объединения, члены ревизионной комиссии обязаны возместить эти убытки.

3. Ревизионная комиссия (ревизор) объединения отчитывается о своей деятельности перед общим собранием членов объединения (собранием уполномоченных). Несмотря на то что ревизионная комиссия (ревизор) избирается раз в два года (если уставом не установлено ежегодное переизбрание), утверждение отчетов ревизионной комиссии происходит ежегодно в силу прямого указания подп. 14 п. 1 ст. 21 комментируемого Закона № 66-ФЗ. Поэтому Закон прямо указывает в подп. 2 п. 3 ст. 25 на обязательность ежегодных проверок ревизионной комиссией (ревизором) объединения его финансово-хозяйственной деятельности. Все другие проверки осуществляются ревизионной комиссией (ревизором) по инициативе членов ревизионной комиссии, решению общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) либо по требованию одной пятой общего числа членов объединения или одной трети общего числа членов его правления.

В пункте 3 ст. 25 перечислены и иные обязанности ревизионной комиссии (ревизора): по сути, здесь названы те виды контроля, которые возложены на ревизионную комиссию (ревизора) объединения, и способы информирования членов объединения о проделанной контрольным органом работе, полученных результатах.

4. Пункт 4 комментируемой статьи требует особого внимания: он говорит о праве ревизионной комиссии (ревизора) объединения в пределах своих полномочий созывать внеочередное общее собрание членов объединения, если по результатам ревизии выявлены угрозы интересам объединения или его членам либо злоупотребления председателя или членов правления.

Закон не прописывает процедуры созыва внеочередного общего собрания по инициативе ревизионной комиссии. Поэтому соответствующие нормы должны быть предусмотрены в уставе объединения и его внутренних нормативных актах. Однако можно обратить внимание на следующее: п. 3 ст. 22 в подп. 2 относит к компетенции правления принятие решения о проведении внеочередного общего собрания членов такого объединения (собрания уполномоченных) или об отказе в его проведении. Таким образом, ревизионная комиссия может обратиться к правлению объединения как к коллегиальному исполнительному органу объединения с требованием о проведении внеочередного общего собрания (собрания уполномоченных). При получении отказа ревизионная комиссия вправе организовать сама проведение общего собрания членов объединения (собрания уполномоченных) либо при невозможности этого (например, при отсутствии сведений об адресах членов объединения, финансовых возможностей арендовать помещение для проведения собрания и т.п.) члены ревизионной комиссии могут оспорить отказ

правления в суд и потребовать через суд обязать правление провести общее собрание (собрание уполномоченных).

Статья 26. Общественный контроль за соблюдением законодательства

Комментарий к статье 26

1. Статья определяет цели, возможности, пределы, основные формы осуществления общественного контроля членами садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений за соблюдением законодательства.

Целями общественного контроля, согласно п. 1 комментируемой статьи, являются предупреждение и ликвидация экологических правонарушений, обеспечение выполнения правил пожарной безопасности при эксплуатации печей, электросетей, электроустановок, средств пожаротушения, а также охрана памятников природы, истории и культуры.

Интересно, что если в п. 1 ст. 26 говорится о возможности избрать комиссию по контролю за соблюдением законодательства, то в п. 4 той же статьи говорится: указанная комиссия может не создаваться в объединении, число членов которого менее 30, при этом ее функции возлагаются на одного или нескольких членов правления. Таким образом, то, что в п. 1 трактовалось как право объединения, в пункте четвертом трактуется уже как необходимость.

2. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. N 689 утверждено Положение о государственном земельном контроле. Оно устанавливает порядок осуществления государственного земельного контроля Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами (далее - специально уполномоченные органы).

Задачей государственного земельного контроля является обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства требований охраны и использования земель.

Специально уполномоченные органы при осуществлении государственного земельного контроля взаимодействуют в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, организациями и гражданами.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и его территориальные органы осуществляют контроль за соблюдением:

а) выполнения требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;

б) порядка переустройства права пользования землей;

в) выполнения требований земельного законодательства об использовании земель по целевому назначению и выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

г) выполнения требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков;

д) порядка предоставления сведений о состоянии земель;

е) исполнения предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;

ж) выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы осуществляют контроль за соблюдением:

а) выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

б) выполнения требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

в) выполнения требований законодательства Российской Федерации о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов,

устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков;

г) режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

д) выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы осуществляют на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений контроль за соблюдением:

а) выполнения в соответствии с Федеральным законом "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли;

б) выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

в) выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

В Положении подробно прописана должностная иерархия Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и его территориальных органов, права и обязанности Главного государственного инспектора Российской Федерации по использованию и охране земель и его заместителей, других должностных лиц Федерального агентства. В частности, они вправе в пределах своей компетенции рассматривать в установленном порядке дела об административных правонарушениях и налагать административные штрафы; выносить по установленной форме предупреждения о допущенном земельном правонарушении в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации; направлять в соответствующие органы материалы о нарушениях земельного законодательства для решения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности; вносить в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, издавшие акты, касающиеся вопросов земельных отношений, предложения о приведении указанных актов в соответствие с земельным законодательством.

Должностные лица, осуществляющие государственный земельный контроль, имеют бланки документов с Государственным гербом Российской Федерации и наименованием соответствующего специально уполномоченного органа, необходимых для осуществления государственного земельного контроля, и служебные удостоверения, формы которых устанавливаются соответствующими специально уполномоченными органами.

Государственный земельный контроль осуществляется в форме проверок, проводимых в соответствии с планами, утверждаемыми в порядке, установленном специально уполномоченными органами, а также внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан.

Внеплановые проверки проводятся:

для проверки исполнения предписаний об устранении ранее выявленных нарушений земельного законодательства;

в случае получения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан документов и иных доказательств, свидетельствующих о наличии признаков нарушений земельного законодательства.

Мероприятия по государственному земельному контролю в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".

Юридические и физические лица, использующие земельные участки, в отношении которых проводятся проверки, обязаны обеспечить должностным лицам специально уполномоченных органов доступ на эти участки и предоставить документацию, необходимую для проведения проверки.

Положение о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости утверждено Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2004 г. N 418 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 14 марта 2005 г. N 127, от 19 марта 2005 г. N 141, от 11 апреля 2006 г. N 206, от 15 ноября 2006 г. N 689).

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному

земельному контролю. Оно находится в ведении Министерства экономического развития и торговли. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Каждое из задействованных в осуществлении земельного контроля ведомств утвердило приказами свои формы служебных удостоверений государственных инспекторов, бланки других документов, порядок межведомственного взаимодействия (см. Приказ Росприроднадзора от 2 февраля 2005 г. N 13, Приказ Роснедвижимости от 31 декабря 2004 г. N П/123, Приказ Минприроды РФ от 25 мая 1994 г. N 160, письмо Роснедвижимости от 20 июля 2005 г. N ММ/0644 и др.).

3. Очевидно, что комиссии садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений правами по контролю за соблюдением законодательства не обладают. Тем более они не вправе налагать штрафы и применять иные административные взыскания.

Их функции иные: консультативная помощь членам объединения, обеспечение выполнения садоводами, огородниками и дачниками земельного, природоохранного, лесного, водного законодательства, законодательства о градостроительстве, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о пожарной безопасности и т.п. Как и государственные инспекторы, общественные комиссии составляют акты по фактам выявленных нарушений, однако они не вправе применять никаких санкций к нарушителям. Эти акты комиссия передает в правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, и правление решает вопрос о возможности применения к нарушителям мер ответственности, предусмотренных уставом объединения: например, вправе поставить вопрос перед общим собранием об исключении нарушителя из членов объединения, уволить виновного работника объединения или применить к нему дисциплинарное взыскание либо для предотвращения причин выявленных недостатков и нарушений может принять меры по организации строительства необходимых сооружений, строений, инженерных сетей, дорог, других объектов общего пользования или их ремонта, организации коллективных работ по очистке или благоустройству территории, приобретению и доставке необходимых материалов, инвентаря и т.п. Таким образом, цель общественного контроля - обеспечить выполнение законодательства, а не карать за его нарушение.

Правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения вправе представлять акты комиссии по контролю за соблюдением законодательства в государственные органы, осуществляющие контроль за соблюдением законодательства. Как правило, это необходимо тогда, когда виновные отказываются без мер государственного принуждения исправлять отмеченные комиссией недостатки и нарушения.

Государственные органы, осуществляющие контроль за соблюдением законодательства, оказывают консультационную, методическую, практическую помощь в организации общественного земельного контроля, а также в обязательном порядке рассматривают представленные акты о нарушениях законодательства. Они обязаны в месячный срок дать ответ по представленным замечаниям и принять меры к устранению нарушения, привлечению виновного лица к административной ответственности либо обратиться в суд, арбитражный суд или следственные органы для применения мер гражданско-правовой или уголовной ответственности.

Если правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения не может с полной уверенностью определить, какой орган власти или местного самоуправления осуществляет контроль в той сфере отношений, где комиссия выявила нарушения, оно может направить акт в районный (муниципальный) орган местного самоуправления, который и адресует его далее по принадлежности.

4. Согласно п. 3 комментируемой статьи члены комиссии по контролю за соблюдением законодательства могут быть назначены в установленном порядке общественными инспекторами государственных органов, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства, и наделены соответствующими полномочиями.

Приказом Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству от 20 января 1995 г. N 4 утверждена Памятка по осуществлению внештатными общественными инспекторами контроля за использованием и охраной земель (см. письмо Роскомзема от 26 января 1995 г. N 3-14/166).

Памятка разработана во исполнение Приказа Роскомзема от 22 сентября 1994 г. N 66 "О порядке назначения внештатных общественных инспекторов по использованию и охране земель" и решения коллегии Роскомзема (протокол заседания коллегии от 22 ноября 1994 г. N 13). Как определено в Памятке, задачей общественного контроля за использованием и охраной земель является проверка исполнения земельного законодательства государственными органами, физическими и юридическими лицами, а также обеспечение реализации прав трудовых

коллективов предприятий независимо от их подчиненности и форм собственности, на которых они основаны, и граждан на участие в управлении государственными и общественными делами в области использования и охраны природных ресурсов и конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Общественный контроль за использованием и охраной земель проводится на стадиях планирования и территориального зонирования использования земель, проектирования и согласования места размещения различных объектов, использования земельных участков юридическими и физическими лицами.

Внештатные общественные инспекторы по использованию и охране земель (в дальнейшем именуемые "общественные инспекторы") назначаются и освобождаются в порядке, установленном Приказом Роскомзема от 22 сентября 1994 г. N 66.

Общественные инспекторы осуществляют свою работу под руководством соответствующих комитетов по земельным ресурсам и землеустройству (районов, городов, субъектов Российской Федерации, Российской Федерации). Они обеспечиваются законодательными актами, инструкциями, рекомендациями, разъяснениями и иными нормативно-методическими документами по организационному осуществлению госземконтроля.

Общественные инспекторы проходят обучение вместе с госземинспекторами на семинарах по изучению земельного законодательства и применению в практической работе иных нормативно-методических материалов и документов.

Общественные инспекторы имеют право:

беспрепятственно посещать и обследовать использование земельных участков независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности;

составлять протоколы о выявленных нарушениях земельного законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствии с п. 2.1 и приложением 3 Инструкции, утвержденной Приказом Роскомзема от 18 февраля 1994 г. N 18, зарегистрированным Минюстом России 28 марта 1994 г. за N 528 (в ред. от 15 февраля 1999 г.);

направлять оформленные протоколы о нарушении земельного законодательства в комиссию по контролю за использованием и охраной земель соответствующего комитета по земельным ресурсам и землеустройству для решения вопроса о привлечении виновных лиц к ответственности;

вносить на рассмотрение в орган Роскомзема предложения о приостановлении промышленного, гражданского и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агротехнических, лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и иных работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства, установленного режима использования земель особо охраняемых территорий и могут привести к уничтожению, загрязнению, заражению или порче плодородного слоя почвы, развитию эрозии, засолению, заболачиванию и другим процессам, снижающим плодородие почв, включая сопредельные территории, а также если эти работы ведутся по проектам, не прошедшим экспертизу либо получившим отрицательное заключение.

Общественные инспекторы обязаны:

принимать меры, обеспечивающие эффективное целевое использование земельных участков землевладельцами, землепользователями, арендаторами и собственниками земли;

направлять в органы Роскомзема достоверную информацию о неиспользуемых и нерационально используемых земельных участках в целях обеспечения их рационального использования и создания фонда перераспределения земель;

ежегодно отчитываться о проделанной работе перед коллективами, выдвинувшими их на работу общественными инспекторами, с представлением информации в соответствующие комитеты по земельным ресурсам и землеустройству.

Общественные инспекторы несут персональную ответственность за объективность и качество представляемых материалов по результатам проверок.

Свои обязанности общественные инспекторы выполняют на общественных началах. За активную работу они могут поощряться органами Роскомзема в установленном порядке.

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

Комментарий к статье 27

1. Статья устанавливает некоторые общие требования к делопроизводству в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении и определяет перечень лиц, которым выдаются копии протоколов общего собрания (собрания уполномоченных), копии протоколов заседаний правления, ревизионной комиссии, комиссии по контролю за соблюдением законодательства.

Поскольку решения общего собрания (собрания уполномоченных) обязательны для исполнения всеми членами объединения, его органами и работающими в нем по найму, необходимо обеспечить четкий учет и хранение соответствующей документации, возможность доступа к ней и пользования ею. Протоколы и другие документы должны быть составлены и оформлены так, чтобы прочтение их не было затруднительным (то есть должны быть напечатаны или написаны разборчиво и без помарок). Текст документа в целом и его отдельных частей должен восприниматься однозначно, документ должен быть подписан председателем общего собрания (собрания уполномоченных) и секретарем. Следует обратить внимание, что речь идет о подписи председателя собрания, а не председателя правления объединения - это могут быть разные лица. Тем самым обеспечивается на деле реализация принципа демократизма, независимость органов некоммерческого объединения. Недопустимо подписывать протокол собрания не уполномоченным по Закону лицом.

Протокол должен содержать все необходимые элементы:

наименование объединения;

название документа;

номер протокола;

дату общего собрания (собрания уполномоченных);

место проведения собрания;

перечень присутствующих и приглашенных лиц;

вопросы повестки дня (в том числе должно быть указано на проверку полномочий присутствующих на собрании лиц, определено итоговое количество мандатов, допущенных к голосованию, определено наличие кворума);

изложение хода обсуждения каждого вопроса с указанием лиц, выступавших по вопросу (садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение в своих внутренних нормативных актах может установить степень полноты изложения в протоколах выступлений участников собрания: надо ли указывать только фамилии выступавших, либо приводить еще и основной вывод их выступления, либо излагать его тезисно, либо вести стенограмму общего собрания (собрания уполномоченных), излагая каждое выступление буквально, и т.п.);

решение, принятое по каждому вопросу, с указанием результатов голосования;

подписи председателя и секретаря собрания;

печать объединения.

Внесение исправлений и добавлений в подписанный протокол недопустимо. В исключительных случаях внесенные изменения и дополнения должны быть заверены подписями председателя и секретаря собрания и печатью объединения с указанием даты внесения исправлений.

При нарушении процедуры ведения общего собрания (собрания уполномоченных), дефекте формы протокола, при возникновении возможных конфликтов объединения с его членами или третьими лицами трудно будет ссылаться на него как на правоустанавливающий документ. Заинтересованные лица смогут оспорить его положения в суде. Кроме того, даже вне судебных разбирательств неграмотное ведение делопроизводства сильно осложняет организацию эффективной работы объединения, учет интересов и заявлений его членов.

Пункт 1 комментируемой статьи указывает на необходимость постоянного хранения протоколов общих собраний (собраний уполномоченных).

2. Практически такие же требования, как к оформлению протоколов общих собраний (собраний уполномоченных), предъявляются законодателем к оформлению протоколов заседания правления объединения, ревизионной комиссии и комиссии по контролю за соблюдением законодательства с той лишь разницей, что в отличие от протоколов общих собраний (собраний уполномоченных) протоколы заседаний иных органов объединения подписывает соответственно только председатель или заместитель председателя правления, председатель ревизионной комиссии, председатель комиссии по контролю за соблюдением законодательства - подписи секретаря здесь не требуется.

3. В пункте 3 комментируемой статьи перечислены лица, по письменным запросам которых могут быть представлены для ознакомления копии протоколов общего собрания (собрания уполномоченных), заседания правления, ревизионной комиссии, комиссии по контролю за соблюдением законодательства, а также заверенные выписки из данных протоколов. К числу таких лиц относятся члены данного садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, орган местного самоуправления, на территории которого находится данное объединение, органы государственной власти соответствующего субъекта РФ, судебные и правоохранительные органы, организации, полномочия которых на получение указанной информации установлены федеральными законами.

4. Следует отметить, что наименование статьи сформулировано шире, чем та информация, которая представлена в тексте статьи: делопроизводство в садоводческом, огородническом или

дачном некоммерческом объединении не сводится только к ведению протоколов общих собраний (собраний уполномоченных), заседаний других органов объединения.

В объединении безусловно и постоянно хранятся решение о его создании, документ о государственной регистрации в качестве юридического лица, устав и внесенные в него изменения и дополнения, документы, подтверждающие права объединения на имущество, находящееся на его балансе; внутренние нормативные акты объединения (регламенты, положение о филиале или представительстве и т.п.); протоколы общих собраний (собраний уполномоченных), заседаний иных органов объединения.

В соответствии с установленными действующим законодательством сроками хранятся документы бухгалтерского учета и финансовой отчетности, заключения аудиторской организации (если проводился аудит) и ревизионной комиссии объединения, иные документы, предусмотренные законодательством Российской Федерации. В уставе объединения должен быть отражен порядок ведения документов (оформления приема и списка членов объединения, приема взносов, ведения протоколов общих собраний (собраний уполномоченных), протоколов заседаний и решений иных органов объединения и т.п.).

Как долго нужно хранить первичные документы, различные нормативные акты, определяют по-разному.

Так, Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. N 129-ФЗ "О бухгалтерском учете" (в ред. от 3 ноября 2006 г.) устанавливает, что первичные документы должны храниться на предприятии "в течение сроков, устанавливаемых в соответствии с правилами организации государственного архивного дела, но не менее пяти лет" (ст. 17). Поскольку названный Закон регулирует вопросы бухгалтерского учета, значит, это требование относится именно к бухгалтерским документам.

Между тем Налоговый кодекс РФ говорит о том, что "данные бухгалтерского учета и другие документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов" должны храниться в течение 4 лет (ст. 23). А документы, подтверждающие размер убытка, переносимого на будущее в соответствии со ст. 283 Налогового кодекса РФ, должны храниться в течение "всего срока, пока организация уменьшает налоговую базу текущего налогового периода на суммы ранее полученных убытков". По сути, о том же сказано и в ст. 346.18 и 346.42 НК РФ.

Минфин России в письме от 9 февраля 1999 г. N 04-01-10 указал, что, с его точки зрения, никакого противоречия здесь нет. Просто речь идет о разных документах: одни необходимы для целей бухгалтерского учета, другие - для целей налогообложения. Однако на практике разделить первичные документы на бухгалтерские и налоговые не всегда возможно, поэтому во избежание недоразумений лучше хранить первичные бухгалтерско-налоговые документы не менее 5 лет.

Не следует забывать и о том, что помимо Федерального закона "О бухгалтерском учете" и Налогового кодекса сроки хранения документов регламентирует архивное законодательство. Так, в Перечне типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков хранения (утвержден Росархивом 6 октября 2000 г., с изменениями от 27 октября 2003 г.) подробно расписано, какие бумаги сколько времени нужно хранить.

Для первичных бухгалтерских документов этот Перечень также устанавливает 5-летний срок хранения. А вот документы по учету кадров (в том числе лицевые счета работников, а при их отсутствии - расчетные (расчетно-платежные) ведомости) Перечень обязывает хранить 75 лет.

Срок хранения исчисляются с 1 января года, следующего за годом, когда документ был оформлен.

Где хранить обработанные документы (в офисе или в архиве, государственном или частном), организации определяют самостоятельно.

По общему правилу обработанные первичные документы, которые относятся к определенному учетному регистру (например, кассовые, банковские документы), подшиваются в отдельные папки в хронологическом порядке.

Первичные документы, учетные регистры, бухгалтерские отчеты и балансы подлежат обязательной передаче в архив.

Первичные документы, учетные регистры, бухгалтерские отчеты и балансы до передачи их в архив организации должны храниться в бухгалтерии в специальных помещениях или закрывающихся шкафах под ответственностью лиц, уполномоченных главным бухгалтером.

Бланки строгой отчетности должны храниться в сейфах, металлических шкафах или специальных помещениях, позволяющих обеспечить их сохранность.

Обработанные вручную первичные документы текущего месяца, относящиеся к определенному учетному регистру, комплектуются в хронологическом порядке и сопровождаются справкой для архива.

Кассовые ордера, авансовые отчеты, выписки банка с относящимися к ним документами должны быть подобраны в хронологическом порядке и переплетены.

Отдельные виды документов (наряды на работу, сменные рапорты) могут храниться непереплетенными, но подшитыми в папках во избежание их утери или злоупотреблений.

Сохранность первичных документов, учетных регистров, бухгалтерских отчетов и балансов, оформление и передачу их в архив обеспечивает главный бухгалтер организации.

Выдача первичных документов, учетных регистров, бухгалтерских отчетов и балансов из бухгалтерии и из архива организации работникам других структурных подразделений организации, как правило, не допускается, а в отдельных случаях может производиться только по распоряжению главного бухгалтера.

Изъятие первичных документов, учетных регистров, бухгалтерских отчетов и балансов у организаций может производиться только органами дознания, предварительного следствия, прокуратуры и судами на основании постановления этих органов в соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством. Изъятие оформляется протоколом, копия которого вручается под расписку соответствующему должностному лицу организации.

С разрешения и в присутствии представителей органов, производящих изъятие, соответствующие должностные лица организации могут снять копии с изымаемых документов с указанием оснований и даты их изъятия.

Если изымаются недооформленные тома документов (неподшитые, непромунорованные и т.д.), то с разрешения и в присутствии представителей органов, производящих изъятие, соответствующие должностные лица организации могут дооформить эти тома (сделать опись, пронумеровать листы, прошнуровать, опечатать, заверить своей подписью, печатью).

В случае пропажи или гибели первичных документов руководитель организации назначает приказом комиссию по расследованию причин пропажи, гибели.

В необходимых случаях для участия в работе комиссии приглашаются представители следственных органов, охраны и государственного пожарного надзора.

Результаты работы комиссии оформляются актом, который утверждается руководителем организации.

На практике каждый бухгалтер сам решает, как хранить документы. Это зависит от размера организации, от видов деятельности, от способа организации бухгалтерского учета и т.п. Главное, чтобы всегда можно было быстро найти необходимый документ.

Если бухгалтерский учет в объединении ведется на компьютере, нужно делать бумажные копии первичных документов для других участников хозяйственной операции, а также по требованию налоговой инспекции и других контролирующих органов (п. 7 ст. 9 Федерального закона "О бухгалтерском учете").

Если документов много и держать их негде, а срок хранения еще не истек, можно сдать их на хранение в архив - как государственный, так и частный.

Чтобы передать документы в Росархив, достаточно заключить договор с его территориальным отделением. В договоре, правда, указывается, что работники архива вправе приходить на предприятие с проверками: во-первых, по решению суда (например, если в суд обратился бывший работник объединения, отчаявшийся получить справку, подтверждающую его стаж. В этом случае сотрудники архива придут, чтобы выяснить, почему справка так и не была выдана и есть ли необходимые для ее составления документы); во-вторых, по приглашению экспертов из инспекции Минтруда, если те в ходе своей проверки выявят нарушения правил ведения кадровых документов. Однако специалистов из архива бояться не стоит: они просто укажут на недостатки в работе с документами и дадут советы, как их исправить. Следует учитывать, что сданные на хранение в архив документы нельзя уничтожить без разрешения сотрудников архива. На акте об уничтожении обязательно должна быть подпись архивного служащего.

Взять себе на сохранение документы может и частная фирма, имеющая соответствующую лицензию. При этом частные фирмы, как правило, оказывают услуги не только по хранению, но также и по уничтожению документов, срок хранения которых истек.

5. За нарушения ведения делопроизводства и бухгалтерского учета законодательством России предусмотрены соответствующие санкции.

Так, если налоговая инспекция в ходе проверки обнаружит, что в объединении отсутствуют первичные документы, счета-фактуры или регистры бухгалтерского учета, она вправе оштрафовать объединение на следующие суммы:

5000 рублей, если нет бухгалтерских документов, относящихся к одному налоговому периоду;

15000 рублей, если нет бухгалтерских документов за несколько налоговых периодов;

10% от суммы неуплаченного налога, но не менее 15000 рублей, если отсутствие документов повлекло занижение налоговой базы (ст. 120 НК РФ).

При этом истребовать документы объединения налоговики могут только за три последних года. Следует также учитывать, что в соответствии с Определением Конституционного Суда РФ от 18 января 2001 г. N 6-О положения п. 1 и 3 ст. 120 и п. 1 ст. 122, определяющие недостаточно разграниченные между собой составы налоговых правонарушений, не могут применяться

одновременно в качестве основания привлечения к ответственности за совершение одних и тех же неправомерных действий.

За грубое нарушение порядка и сроков хранения учетных документов, то есть документов как бухгалтерского, так и налогового учета, на руководителя объединения может быть наложен административный штраф от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда (ст. 15.11 КоАП РФ). Под грубым нарушением правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности понимается:

искажение сумм начисленных налогов и сборов не менее чем на 10 процентов;

искажение любой статьи (строки) формы бухгалтерской отчетности не менее чем на 10 процентов.

Если налоговики или работники архива обнаружат нарушение правил хранения учетных документов, они вправе обратиться с заявлением к мировому судье о применении мер административной ответственности к руководителю объединения за соответствующее нарушение - вынесении предупреждения или наложении штрафа от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда (ст. 13.20 КоАП РФ).

Во многих регионах России есть свое архивное законодательство, в котором предусмотрена административная ответственность за нарушение правил хранения архивных документов. В Москве, например, это Закон г. Москвы от 28 ноября 2001 г. N 67 "Об архивном фонде Москвы и архивах". Однако административная ответственность может быть установлена только законом, а не подзаконным нормативным актом. При этом должны быть соблюдены правила юрисдикции: региональный закон не может предусматривать санкции за нарушение норм федеральных законов, а размер штрафа для должностных лиц не может превышать 50 минимальных размеров оплаты труда (ст. 3.5 КоАП РФ).

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

Комментарий к статье 28

1. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, регулируется ст. 28 Земельного кодекса РФ. Предоставление садоводам, огородникам и дачникам (садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан) в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется без проведения торгов за плату и может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных Земельным кодексом РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ. Так, согласно Закону Московской области от 5 декабря 2002 г. N 142/2002-ОЗ "О плате за земельные участки, предоставляемые в собственность для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства на территории Московской области" граждане, имеющие в фактическом пользовании земельные участки на землях, ранее предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование в порядке, установленном законодательством, садоводческим, огородническим и дачным товариществам, кооперативам и иным организациям для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, имеют право на однократное бесплатное получение в собственность земельных участков в пределах установленных норм. Нарушенные земли (это земли, утратившие свою хозяйственную ценность или являющиеся источником отрицательного воздействия на окружающую среду в связи с нарушением почвенного покрова, гидрологического режима и образования техногенного рельефа в результате производственной деятельности) предоставляются в собственность для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства на территории Московской области бесплатно.

2. Юридическая судьба земель общего пользования садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан определена Федеральным законом от 30 июня 2006 г. N 93-ФЗ (п. 7 ст. 4). Указанные земли являются частью имущества общего пользования и передаются в собственность садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения бесплатно. Таким образом, правовой режим земель общего пользования указанных некоммерческих объединений граждан унифицирован, эти юридические лица освобождены от необходимости выкупа таких земель в собственность.

3. Согласно Федеральному закону от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями) оформление в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование, пожизненное наследуемое владение, в установленных

земельным законодательством случаях сроком не ограничивается (п. 3 ст. 3). Следовательно, никаких негативных последствий для граждан, не переоформивших свои права, не наступает.

Если земельный участок предоставлен гражданину до введения в действие Земельного кодекса РФ для садоводства, огородничества, дачного хозяйства и некоторых других определенных законом целей на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, этот гражданин вправе зарегистрировать право собственности на такой земельный участок, за исключением случаев, когда в соответствии с федеральным законом указанный участок не может предоставляться в частную собственность. Государственная регистрация прав собственности на данные участки осуществляется в соответствии со ст. 25.2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". При этом принятие решений исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления о предоставлении таких земельных участков в собственность граждан не требуется. То есть правоустанавливающим документом для оформления права собственности гражданина на земельный участок из категории рассматриваемых здесь участков служит имеющийся у этого гражданина документ о предоставлении ему земли на соответствующем виде вещного права. С момента государственной регистрации права собственности гражданина на земельный участок, который до введения в действие Земельного кодекса РФ был предоставлен ему на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, последнее право прекращается (п. 9.1 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ).

Хотя определенного срока на переоформление прав граждан не установлено, в их интересах осуществить такое переоформление. Обладание земельным участком на праве собственности позволяет садоводам, огородникам, дачникам по своему усмотрению реализовать права владения, пользования и распоряжения садовым, огородным или дачным земельным участком. Если лицо не является собственником земельного участка, то оно осуществляет права владения и пользования этим участком в ограниченных пределах, которые устанавливаются законом или договором с собственником. Владелец земельного участка, не являющийся собственником, не вправе распоряжаться этим участком (например, продать его, сдать в аренду), если иное не предусмотрено законом или договором (ст. 264 ГК РФ).

Право на бесплатное приобретение земельного участка предоставляется гражданам только один раз (см.: Щелоков В.В. "Дачная амнистия" и новые правила приватизации земельных участков. Справочник землепользователя. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: БХВ-Петербург, 2007. С. 10, 11). Поэтому если у какого-то гражданина имеется в пользовании еще один земельный участок, то в отношении этого второго участка данный гражданин может: а) отказаться от права пользования им в порядке, предусмотренном ст. 53 Земельного кодекса РФ; б) оформить этот земельный участок в аренду; в) приобрести (выкупить) его в собственность.

4. Правовые нормы п. 4 ст. 28 Федерального закона N 66-ФЗ закрепляют право гражданина, являющегося членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, на приобретение земельного участка, предоставленного этому гражданину в соответствии с проектом организации и застройки территории либо другим устанавливающим распределение земельных участков данного некоммерческого объединения документом, в собственность бесплатно. Как следует из контекста п. 4 ст. 28 Федерального закона N 66-ФЗ, в этом случае конкретный вид права гражданина на землю установлен не был. Земельный участок использовался им в соответствии с распределением земель в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении.

С заявлением о предоставлении в собственность такого земельного участка гражданин (или его представитель) обращается к исполнительному органу государственной власти или органу местного самоуправления, обладающим правом предоставления соответствующего земельного участка в собственность. Если земельный участок для организации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан был выделен из состава земель, находящихся в государственной собственности, указанное заявление подается гражданином (его представителем) в уполномоченный исполнительный орган государственной власти; из состава земель, находящихся в муниципальной собственности, - в соответствующий орган местного самоуправления.

К данному заявлению должны быть приложены следующие документы, служащие основанием для бесплатного предоставления гражданину-заявителю садового, огородного или дачного земельного участка в собственность: 1) описание местоположения границ земельного участка, подготовленное самим гражданином; 2) заключение правления данного некоммерческого объединения, в котором указывается гражданин, за которым закреплен такой земельный участок, и подтверждается соответствие указанного описания местоположения границ этого участка местоположению границ земельного участка, фактически используемого гражданином. Что касается требований к оформлению этих двух документов, то они в Федеральном законе N 66-ФЗ не указаны. Вследствие этого можно предположить, что такие документы могут быть составлены

по образцу (форме), установленному (установленной) исполнительными органами государственной власти или местного самоуправления, обладающими правом предоставления соответствующих земельных участков в собственность, либо уполномоченными ими организациями. При описании местоположения границ земельного участка целесообразно дать текстовые сведения обо всех поворотных точках, а также участках границ. Само описание должно позволять однозначно определить на местности границы соответствующего земельного участка.

Таким образом, описанная процедура бесплатного приобретения в собственность земельного участка, предоставленного гражданину в соответствии с проектом организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения либо другим устанавливающим распределение земельных участков в данном некоммерческом объединении документом, не требует предоставления кадастрового плана. И хотя это облегчает каждому садоводу, огороднику, дачнику решение вопроса о признании права собственности на такой земельный участок и получение соответствующего правоустанавливающего документа, следует иметь в виду, что кадастровый план будет необходим при государственной регистрации права собственности на данный земельный участок. В пункте 3 ст. 25.2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" указано, что обязательным приложением к представляемому гражданином правоустанавливающему документу на соответствующий земельный участок в целях государственной регистрации собственности на него является кадастровый план этого участка.

В пункте 4 ст. 28 Федерального закона N 66-ФЗ оговаривается особый случай, когда ранее ни один из членов рассматриваемого некоммерческого объединения не обращался с заявлением о предоставлении садового, огородного или дачного земельного участка в собственность. В этом случае исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, принимающий решение о предоставлении в собственность земельного участка, полученного садоводом, огородником или дачником при распределении участков между членами соответствующего некоммерческого объединения в соответствии с проектом организации и застройки его территории, помимо указанных выше двух документов вправе запросить дополнительно еще два документа, а именно: 1) удостоверенную правлением некоммерческого объединения копию правоустанавливающего документа на земельный участок, составляющий территорию этого объединения; 2) выписку из Единого государственного реестра юридических лиц, содержащую сведения о данном объединении. Эти документы должны быть предоставлены заявителю правлением садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный предоставлять садовые, огородные или дачные земельные участки в предусмотренных ст. 28 Федерального закона N 66-ФЗ случаях, обязан в установленный двухнедельный срок, считая от даты получения соответствующего заявления, принять решение относительно предоставления такого земельного участка в собственность заявителя. Отказ в предоставлении указанных земельных участков в собственность может быть мотивирован только положениями федеральных законов, запрещающими передачу этих участков в частную собственность.

5. Для оформления согласно решению общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан (собрания уполномоченных) о приобретении в собственность данного объединения земельного участка, относящегося к имуществу общего пользования, в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом предоставления такого земельного участка в собственность, подается соответствующее заявление. Последнее может подать лицо, имеющее право без доверенности действовать от имени садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, в частности председатель правления такого объединения, или лицо, уполномоченное общим собранием членов данного некоммерческого объединения (собранием уполномоченных) на подачу указанного заявления. В состав документов, которые должны быть приложены к такому заявлению, входят:

1) описание местоположения границ земельного участка, относящегося к имуществу общего пользования, подготовленное садоводским, огородническим или дачным некоммерческим объединением. Такое описание должно содержать текстовые сведения обо всех поворотных точках, а также участках границ и позволять однозначно определить на местности границы соответствующего земельного участка;

2) удостоверенная правлением копия правоустанавливающего документа (соответствующего акта, свидетельства и проч.) на земельный участок, образующий территорию садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения;

3) 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 объединения;

4) 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 его членов (собрания уполномоченных), в соответствии с которым заявитель был уполномочен на подачу указанного заявления.

6. Как и в случае предоставления земельного участка в собственность гражданина, являющегося членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, заявление об оформлении в собственность этого объединения относящегося к имуществу общего пользования земельного участка рассматривает уполномоченный исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления. Решение о предоставлении или об отказе в предоставлении в собственность соответствующих земельных участков должно быть принято данным органом в двухнедельный срок, считая от даты получения необходимых заявлений и документов. Во всех рассмотренных случаях основанием для отказа в предоставлении в собственность земельного участка является установленный федеральным законом (Лесным и Водным кодексами РФ, Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" (с последующими изменениями), Федеральным законом от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" и другими законами) запрет на предоставление такого участка в частную собственность. Согласно ст. 12 (п. 2) Федерального закона N 66-ФЗ в схемах зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан должны содержаться сведения о правах, на которых земельные участки в конкретной зоне допускается предоставлять гражданам (право собственности, аренды и другие).

Статья 29. Сделки с садовыми, огородными и дачными земельными участками

Комментарий к статье 29

1. Признание земли объектом гражданских прав, права частной собственности и соответственно недвижимым имуществом ставит вопрос о том, каким образом и в каких формах может осуществляться переход права на земельные участки от одного лица к другому (см.: Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М.: Юристъ, 2000. С. 102, 103). С частной собственностью связаны следующие основные права: использовать, продать, сдать в аренду или внаем, отдать или подарить. Поэтому важнейшей правовой формой оборота земель являются сделки. Федеральным законом сделки с садовыми, огородными и дачными земельными участками признаются действия граждан, направленные на установление, изменение или прекращение земельных и иных прав. Сделки с землей совершаются главным образом на земельном рынке, который представляет собой систему отношений по поводу образования, распределения и использования земельных участков и является важным структурным элементом оборота земель.

В соответствии с Федеральным законом N 66-ФЗ при совершении сделок с садовыми, огородными и дачными земельными участками изменение их целевого назначения и разрешенного использования не допускается. Закрепляется также положение, обязывающее заключать сделки с садовыми, огородными и дачными земельными участками в соответствии с нормами Федерального закона N 66-ФЗ, гражданского и земельного законодательства и с учетом особенностей, установленных законодательством о недрах, об охране окружающей природной среды, о градостроительстве, а также водным, лесным и иным законодательством. Помимо данных ограничений Федеральный закон N 66-ФЗ вводит запрет на сделки, совершение которых приводит к нарушениям градостроительных, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных установленных требований (норм, правил и нормативов). Сделки с садовыми, огородными и дачными земельными участками запрещаются Федеральным законом N 66-ФЗ также и в том случае, если совершение этих сделок вызывает несоблюдение установленного целевого назначения, а также условий разрешенного использования указанных участков. Все эти нормы соответствуют общим принципам землепользования в Российской Федерации, определенным в Конституции РФ, Гражданском и Земельном кодексах РФ, федеральных законах.

2. Если садовые, огородные или дачные земельные участки находятся в общей собственности, то их отчуждение (например, купля-продажа), залог, сдача в аренду осуществляются только при согласии всех участников общей собственности. Так, в соответствии с нормой п. 3 ст. 6 Федерального закона от 16 июля 1998 г. N 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге

недвижимости)" (в ред. Федеральных законов от 9 ноября 2001 г. N 143-ФЗ, от 11 февраля 2002 г. N 18-ФЗ, от 24 декабря 2002 г. N 179-ФЗ, от 5 февраля 2004 г. N 1-ФЗ, от 29 июня 2004 г. N 58-ФЗ, от 2 ноября 2004 г. N 127-ФЗ, от 30 декабря 2004 г. N 214-ФЗ, от 30 декабря 2004 г. N 216-ФЗ), если предметом ипотеки является имущество (в данном случае садовый, огородный или дачный земельный участок), на отчуждение которого требуется согласие или разрешение другого лица или органа, такое же согласие или разрешение необходимо для ипотеки этого имущества. Если земельный участок находится в общей совместной собственности, то есть доля каждого из собственников в праве собственности не установлена, такой участок может быть предметом залога при наличии письменного согласия на это всех собственников. Что касается общей долевой собственности, то ее участник может заложить свою долю в праве на общее имущество без согласия других собственников (см.: Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. М.: Дело, 2003. С. 242, 243).

Статья 30. Права садоводов, огородников и дачников на распоряжение садовыми, огородными и дачными земельными участками

Комментарий к статье 30

1. Согласно российскому земельному законодательству земельный участок можно продать, подарить, отдать в залог, сдать в аренду и распоряжаться им иным образом, если соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте. Так, например, ограничения оборотоспособности земельных участков установлены в ст. 27 ЗК РФ. В соответствии с нормами настоящей статьи Федерального закона от 15 апреля 1998 г. N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" (с учетом последующих изменений и дополнений) собственники садовых, огородных и дачных земельных участков вправе их продать, передать в аренду, подарить, отдать в залог, обменять, заключить договор ренты или договор пожизненного содержания с иждивением, передать в срочное пользование, а также добровольно отказаться от указанных участков.

Сделки купли-продажи, аренды, дарения, залога, мены, ренты и пожизненного содержания с иждивением, безвозмездного срочного пользования совершаются на земельном рынке и регулируются гражданским, земельным законодательством, федеральными законами. Наследование садовых, огородных и дачных земельных участков, находящихся в собственности граждан, осуществляется по закону или по завещанию и регулируется в основном гражданским законодательством. Гарантия права наследования имущества (в данном случае садового, огородного, дачного земельного участка), являющегося собственностью гражданина, закреплена в п. 4 ст. 35 Конституции РФ. Условия и порядок отказа лица, в том числе садовода, огородника, дачника, от права на земельный участок установлены Земельным кодексом РФ (ст. 53). При отказе от права собственности на земельный участок этот участок приобретает правовой режим бесхозяйной недвижимой вещи, порядок прекращения прав на которую устанавливается гражданским законодательством (гл. 15 ГК РФ). Регулирование отношений при отказе от права постоянного (бессрочного) пользования или от права пожизненного наследуемого владения садовым, огородным или дачным земельным участком происходит в соответствии с п. 3 - 6 ст. 53 Земельного кодекса РФ.

Что касается раздела садовых, огородных и дачных земельных участков, то согласно Федеральному закону N 66-ФЗ такие участки, находящиеся в общей совместной собственности супругов, могут быть разделены между ними. Регулирование этой процедуры осуществляется в соответствии с положениями гл. 16 Гражданского кодекса РФ. На общий садовый, огородный или дачный земельный участок может быть установлена долевая собственность супругов по соглашению между ними, а при недостижении согласия - по решению суда. Если доли супругов не могут быть определены на основании закона и не установлены соглашением между ними, доли считаются равными (п. 1 ст. 245 ГК РФ). Общий порядок раздела имущества, находящегося в долевой собственности, и выдела из него доли определен в ст. 252 Гражданского кодекса РФ. При разделе садового, огородного или дачного участка необходимо руководствоваться также положением ст. 6 (п. 2, абзац второй) Земельного кодекса РФ относительно делимости участка. Земельные участки, входящие в состав имущества общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, разделу не подлежат, поскольку в соответствии с проектом организации и застройки территории этого объединения образуют упорядоченное землепользование с размещенными в едином комплексе общими объектами инфраструктуры и публичного пользования.

2. Полномочия граждан, использующих предоставленные им садовые, огородные и дачные земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения, не столь широки, как у владельцев аналогичных участков, находящихся в собственности. Такие участки, переданные гражданам в свое время в пожизненное наследуемое владение, можно отдать в аренду, срочное

пользование, обменять, приватизировать, а также добровольно отказаться от них. Однако, используя эти участки на данном титуле права, их нельзя, например, продать, передать в залог, наследовать по завещанию. Совершение сделок купли-продажи, залога, передача в наследство по завещанию садовых, огородных и дачных земельных участков, которые используются гражданами на праве пожизненного наследуемого владения, становится возможным только после оформления их в собственность в порядке, установленном Федеральным законом. Садовые, огородные и дачные земельные участки, предоставленные гражданам на праве пожизненного наследуемого владения, наследуются только по закону. При отказе садовода, огородника или дачника от права пожизненного наследуемого владения соответствующим земельным участком такой участок попадает в распоряжение уполномоченного исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления (п. 3 ст. 53 ЗК РФ).

3. Федеральный закон N 66-ФЗ закрепляет права граждан совершать с садовыми, огородными, дачными земельными участками, которые используются на титуле права постоянного (бессрочного) пользования, сделки аренды, мены, передавать эти земельные участки в срочное пользование, приватизировать их, а также добровольно отказаться от них. Однако все перечисленные действия садоводов, огородников и дачников в отношении соответствующих участков, используемых на праве постоянного (бессрочного) пользования, возможны только с согласия органа местного самоуправления. При отказе садовода, огородника или дачника от права постоянного (бессрочного) пользования садовым, огородным или дачным земельным участком распоряжение участком осуществляется уполномоченным исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления (п. 3 ст. 53 ЗК РФ). После приватизации таких участков собственники вправе ими распоряжаться в соответствии с предоставленными законами правами по распоряжению имуществом, находящимся в частной собственности.

4. За наследниками строений и сооружений, расположенных на садовых, огородных и дачных земельных участках и находящихся в частной собственности, указанные участки закрепляются в тех же размерах на праве постоянного (бессрочного) пользования. В данном случае речь идет о садовых, огородных или дачных земельных участках, не принадлежащих на праве собственности соответственно садоводам, огородникам или дачникам, а используемых ими на другом титуле права. Те же строения и сооружения, которые расположены на этих участках, находятся в частной собственности указанных физических лиц. В случае возникших оснований наследования этих строений и (или) сооружений (по закону или завещанию) указанные участки закрепляются за наследниками в тех же размерах на праве постоянного (бессрочного) пользования. Таким наследникам предоставляется Федеральным законом N 66-ФЗ право перерегистрировать в пожизненное наследуемое владение или выкупить в собственность по нормативной цене земли в данной местности садовые, огородные или дачные земельные участки, на которых расположены наследуемые объекты недвижимости.

5. Садовые, огородные и дачные земельные участки, предоставленные органом местного самоуправления на праве аренды или срочного пользования, можно с согласия органа местного самоуправления обменять, приватизировать, а также добровольно отказаться от них. Такие земельные участки, как правило, предоставляются из государственных или муниципальных земель. Орган местного самоуправления по ходатайству садоводов, огородников или дачников может разрешить обмен, приватизацию садовых, огородных или дачных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в порядке, установленном федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Если землепользователь решил отказаться от предоставленного ему на праве аренды или срочного пользования садового, огородного или дачного участка из государственных или муниципальных земель, этот участок переходит в соответствующий фонд перераспределения земель. В случае, если на таких садовых, огородных или дачных участках расположены находящиеся в собственности строения и сооружения, в отношении которых возникли основания наследования, за наследниками этих строений и сооружений земельные участки закрепляются на праве аренды или срочного пользования на оставшийся неистекший срок аренды или срочного пользования, оговоренный в соответствующем договоре, заключенном наследодателем с исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления. При этом такие наследники имеют право в установленном порядке приватизировать садовые, огородные и дачные участки из государственных или муниципальных земель, на которых расположены перешедшие к ним в собственность по наследству объекты недвижимости. Права граждан на землю, когда они становятся на основании наследования собственниками строений и (или) сооружений, расположенных на садовых, огородных, дачных земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности и переданных наследодателям (садоводам, огородникам, дачникам) в пользование на праве аренды или срочного пользования, закрепляются также нормами ст. 36 Земельного кодекса РФ.

6. Раздел садового, огородного или дачного земельного участка возможен только с согласия члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения или в судебном порядке. Необходимость раздела земельного участка, используемого на любом праве, может возникнуть по разным причинам. Основаниями для раздела садового, огородного или дачного земельного участка могут служить, например, рыночные сделки с частью такого участка (купли-продажи, аренды, залога и др.). В этом случае необходимо выделить соответствующую часть и оформить в установленном порядке вновь образовавшиеся участки. Иногда возникают связанные с правами на садовый, огородный или дачный участок претензии к члену садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения со стороны его супруга, других родственников. В этом случае возможно судебное разбирательство споров, в результате которого спорный участок по решению суда должен быть разделен на части. Образующиеся при разделе садовые, огородные или дачные земельные участки не могут быть меньше минимального размера земельного участка, установленного нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Минимальный размер земельного участка соответствует площади, позволяющей образовать на основе данного участка кадастровую единицу и пользоваться им по целевому назначению.

Статья 31.оборот садовых, огородных и дачных земельных участков

Комментарий к статье 31

1. В сфере земельных отношений рыночный оборот земель возникает вслед за признанием земельных участков объектами гражданских прав. Независимо от того, в какой собственности находится земля - частной, государственной или муниципальной, - распоряжаться земельным участком (определять его юридическое положение) собственник может в пределах, установленных законом. В Гражданском кодексе РФ введено понятие оборотоспособности объектов гражданских прав, которые могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (например, наследования садового, огородного или дачного земельного участка) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте (п. 1 ст. 129). Земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах (п. 3 ст. 129). Таким образом, оборотоспособность объектов гражданских прав есть возможность их перемещения от одного лица к другому в установленных законами рамках. В частности, определенные пределы и ограничения распоряжения земельной собственностью устанавливает земельное законодательство.

(Следует заметить, что отнесение садовых, огородных и дачных земельных участков к землям сельскохозяйственного назначения не противоречит положениям Земельного кодекса Российской Федерации, затрагивающим урегулирование вопросов владения, пользования и распоряжения участками из земель данной категории. оборот садовых, огородных и дачных земельных участков регламентируется соответствующими нормами Гражданского и Земельного кодексов Российской Федерации, а также Федерального закона N 66-ФЗ. Что касается Федерального закона от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (в ред. Федеральных законов от 7 июля 2003 г. N 113-ФЗ, от 29 июня 2004 г. N 58-ФЗ, от 3 октября 2004 г. N 123-ФЗ, от 21 декабря 2004 г. N 172-ФЗ, от 7 марта 2005 г. N 10-ФЗ, от 18 июля 2005 г. N 87-ФЗ), то сфера его действия не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.)

2. оборот земель за определенный период - это система перераспределения земельных участков между собственниками, землепользователями, землевладельцами, арендаторами и другими участниками земельных отношений путем совершения сделок на земельном рынке, универсального правопреемства или иным разрешенным действующим законодательством способом. оборот садовых, огородных и дачных земельных участков совершается путем заключения на земельном рынке договоров купли-продажи, аренды, дарения, залога (ипотеки), мены, ренты и пожизненного содержания с иждивением, безвозмездного пользования. Кроме того, разновидностью оборота земель является общее, универсальное правопреемство, в частности наследование земельных участков.

Совершение каждого вида сделки оформляется соответствующим договором.

Договор купли-продажи садового, огородного или дачного земельного участка заключается в соответствии с нормами § 7 гл. 30 ГК РФ, определяющими правила продажи недвижимости. По этому договору продавец обязуется передать в собственность покупателя земельный участок. Договор заключается в письменной форме путем составления одного документа, подписанного

сторонами. Согласно ст. 554 ГК РФ в договоре купли-продажи земельного участка необходимо указать данные, позволяющие определенно идентифицировать участок, подлежащий передаче покупателю, в том числе данные, определяющие расположение указанного участка на местности. Поэтому к купчей (типовому договору купли-продажи) должен прилагаться план участка. Объектом купли-продажи могут быть земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Продавец при заключении договора обязан предоставить покупателю имеющуюся у него информацию об обременениях земельного участка и ограничениях его использования (ст. 37 ЗК РФ). Одним из обязательных условий при оформлении договора является также указание цены земельного участка, подлежащего передаче (ст. 555 ГК РФ). Сделки купли-продажи земельных участков подлежат налогообложению.

Право сдачи садового, огородного или дачного земельного участка в аренду принадлежит его собственнику. Арендодателями могут быть также лица, уполномоченные законом или собственником сдавать участок в аренду (ст. 608 ГК РФ). В случае наследования земельного участка лицами, не достигшими совершеннолетия, их законные представители могут передать эти земельные участки в аренду на срок до достижения наследниками совершеннолетия (п. 10 ст. 22 ЗК РФ). По договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору землю за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного земельного участка в соответствии с договором, являются собственностью арендатора.

В договоре аренды указывается срок аренды земельного участка, определенный сторонами. Согласно гражданскому законодательству договор аренды на срок более года должен быть заключен в письменной форме и подлежит государственной регистрации, если иное не установлено законом. Договоры аренды земельного участка, заключенные на срок менее чем один год, не подлежат государственной регистрации, за исключением случаев, установленных федеральными законами (п. 2 ст. 26 ЗК РФ). Арендный договор, предусматривающий переход в последующем права собственности на участок - объект аренды к арендатору (ст. 624 ГК РФ), заключается в форме договора купли-продажи земельного участка (п. 3 ст. 609 ГК РФ).

Обязательным условием при оформлении договора аренды земельного участка является указание его местоположения и площади, а также других данных, позволяющих однозначно идентифицировать объект аренды. В случае отсутствия этих данных в договоре условие о земельном участке, подлежащем передаче в аренду, считается не согласованным сторонами, а соответствующий договор - не заключенным. Поэтому к арендному договору должен быть приложен план земельного участка. Что касается арендной платы, то она может устанавливаться как в денежной, так и в натуральной форме, ее размер определяется договором (п. 4 ст. 22 ЗК РФ). При заключении договора аренды земельного участка налоговые и иные платежи за землю выплачиваются арендодателем - собственником земельного участка (ст. 388 НК РФ). Арендатор земельного участка имеет право передать арендованный участок в субаренду в пределах срока договора аренды без согласия, но при условии уведомления собственника указанного участка, если договором аренды земли не предусмотрено иное. На субарендаторов распространяются все права арендаторов земельных участков, предусмотренные Земельным кодексом РФ (п. 6 ст. 22 ЗК РФ). Субарендаторы, как и арендаторы, должны выполнять все свои обязанности по использованию земельных участков. Содержание прав и обязанностей арендаторов (субарендаторов) земельных участков закреплено в ст. 41 и 42 Земельного кодекса РФ.

Законодательным основанием для заключения договора дарения земельного участка являются нормы гл. 32 ГК РФ. Согласно п. 1 ст. 572 ГК РФ по договору дарения одна сторона (даритель) безвозмездно передает или обязуется передать другой стороне (одаряемому) вещь в собственность либо имущественное право (требование) к себе или к третьему лицу либо освобождает или обязуется освободить ее от имущественной обязанности перед собой или перед третьим лицом. Что касается садового, огородного или дачного земельного участка, то договор его дарения должен заключаться только в письменной форме и подлежит государственной регистрации. В случае отказа одаряемого от дара по договору дарения, заключенного в письменной форме, этот отказ оформляется также в письменной форме. Если же такой договор дарения уже прошел государственную регистрацию, то отказ от принятия дара также должен быть зарегистрирован. При этом даритель вправе требовать от одаряемого возмещения реального ущерба, причиненного отказом принять дар. Особенности содержания договора дарения земельного участка состоят в следующем. В договоре указываются признаки, идентифицирующие земельный участок, являющийся предметом договора: кадастровый номер, площадь, целевое назначение земель, в составе которых находится участок, цель его использования, размещенные на данном участке объекты недвижимости с указанием их принадлежности дарителю на праве собственности или иному лицу. К договору должен быть приложен план (чертеж) участка. Кроме того, в договоре указывается нормативная цена земли и стоимость объектов недвижимости на земельном участке, которые передаются в дар дарителем, согласно прилагаемой к договору сводной ведомости оценки строений, помещений и сооружений, а также приводится другая

необходимая информация. Сделки дарения подлежат налогообложению. Плательщиками налога являются физические лица, которые принимают имущество, переходящее в их собственность, в том числе в порядке дарения. При этом имущество, перешедшее в порядке дарения, может быть продано, подарено, обменено собственником только после уплаты им налога, что подтверждается справкой налогового органа.

Что касается залога садовых, огородных и дачных земельных участков, то согласно нормам Гражданского кодекса РФ залог земельных участков регулируется Законом об ипотеке. Общие правила о залоге, содержащиеся в Гражданском кодексе РФ, применяются к ипотеке в случаях, когда в указанном Кодексе или в Законе об ипотеке не установлены иные правила (п. 2 ст. 334 ГК РФ). Залог садовых, огородных и дачных земельных участков оформляется путем заключения договора об ипотеке, условия которого определены в ст. 9 Федерального закона от 16 июля 1998 г. N 102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)". Федеральным законом от 5 февраля 2004 г. N 1-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)" снят запрет с залога земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения. Право отдавать земельный участок в залог по договору об ипотеке принадлежит только собственнику земельного участка.

По договору о залоге недвижимого имущества (договору об ипотеке) 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 последнего, за изъятиями, установленными федеральными законами. Важным требованием к содержанию договора об ипотеке является необходимость названия в нем обязательства, обеспечиваемого ипотекой, с указанием его суммы, основания возникновения и срока исполнения. В тех случаях, когда это обязательство основано на каком-либо договоре, должны быть указаны стороны этого договора, дата и место его заключения. Если сумма обеспечиваемого ипотекой обязательства подлежит определению в будущем, в договоре об ипотеке должны быть указаны порядок и другие необходимые условия определения этой суммы. Если обеспечиваемое ипотекой обязательство подлежит исполнению по частям, в договоре об ипотеке должны быть указаны сроки (периодичность) соответствующих платежей и их размеры либо условия, позволяющие определить эти размеры.

С учетом изменений, внесенных в Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)", по договору об ипотеке могут быть заложены земельные участки, находящиеся в собственности граждан, их объединений, юридических лиц и предоставленные для садоводства, животноводства, индивидуального жилищного, дачного и гаражного строительства, приусадебные земельные участки личного подсобного хозяйства и земельные участки, занятые зданиями, строениями или сооружениями, в размере, необходимом для их хозяйственного обслуживания (функционального обеспечения), а также земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Основными данными, которые необходимо указать в договоре об ипотеке земельного участка, являются: местоположение (почтовый адрес) закладываемого участка; его кадастровый номер; размещенные на участке объекты недвижимости (если таковые имеются); площадь участка; основная категория (целевое назначение) земель, расположенных на участке, с указанием органа местного самоуправления, в ведении которого находятся эти земли, и цели использования самого земельного участка; право, по которому земельный участок принадлежит залогодателю (право собственности), и наименование органа государственной регистрации прав на недвижимое имущество, зарегистрировавшего это право залогодателя. Что касается оценки земельного участка при его ипотеке, то согласно ст. 67 Федерального закона "Об ипотеке (залоге недвижимости)" с учетом внесенных изменений она осуществляется в соответствии с законодательством, регулирующим оценочную деятельность в Российской Федерации. Залоговая стоимость земельного участка устанавливается в договоре об ипотеке по соглашению залогодателя с залогодержателем. К договору обязательно должна быть приложена копия плана (чертежа границ) земельного участка, являющегося объектом ипотеки. Договор об ипотеке должен быть нотариально удостоверен и подлежит государственной регистрации, вступая в силу с момента совершения последней.

Договор мены земельных участков заключается в соответствии с нормами гл. 31 ГК РФ. По договору мены каждая из сторон обязуется передать в собственность другой стороны один товар в обмен на другой. Существенной особенностью данной сделки является то обстоятельство, что к договору мены применяются соответственно правила о купле-продаже, если это не противоречит правилам гражданского законодательства и существу мены. При этом каждая из сторон признается продавцом товара, который она обязуется передать, и покупателем товара, который она обязуется принять в обмен (ст. 567 ГК РФ). Таким образом, право совершать сделки мены земельных участков имеют только их собственники.

Договор мены земельных участков должен заключаться в письменной форме, так как в соответствии с нормами ст. 550 ГК РФ договор продажи недвижимости заключается в письменной

форме путем составления одного документа, подписанного сторонами. Несоблюдение формы договора продажи недвижимости влечет его недействительность.

Договор мены имеет свои особенности и отличия от договора купли-продажи земельных участков. Во-первых, в договоре мены отсутствуют условия о цене обмениваемых земельных участков, а также о распределении между сторонами расходов, связанных с исполнением обязательств, возникающих из договора мены. По особым правилам ст. 568 ГК РФ, если из договора мены не вытекает иное, товары, подлежащие обмену, предполагаются равноценными, а расходы на их передачу и принятие осуществляются в каждом случае той стороной, которая имеет соответствующие обязанности. Если в соответствии с договором мены обмениваемые товары признаются неравноценными, то сторона, обязанная передать товар, цена которого ниже цены товара, предоставляемого в обмен, должна оплатить разницу в ценах непосредственно до или после исполнения ее обязанности передать товар, если иной порядок оплаты не предусмотрен договором. Во-вторых, по договору мены сроки передачи обмениваемых участков могут не совпадать. В этом случае применяются правила о встречном исполнении обязательств одной из сторон, которое в соответствии с договором обусловлено исполнением своих обязательств другой стороной (ст. 328 ГК РФ). Как и в случае других сделок с земельными участками, в договоре мены обязательно указываются признаки, идентифицирующие обмениваемые земельные участки: кадастровые номера, площади, целевое назначение земель, в состав которых входят участки, являющиеся предметом договора, цель их использования, размещенные на участках объекты недвижимости с указанием принадлежности последних собственникам. К договору прилагаются планы (чертежи) обмениваемых земельных участков. После того как обязательства по передаче обмениваемых земельных участков исполнены обеими сторонами, право собственности на полученные по договору мены садовые, огородные или дачные участки переходит одновременно к каждой из сторон (ст. 570 ГК РФ). Эта сделка подлежит государственной регистрации.

Сущность договора ренты вытекает из норм ст. 583 ГК РФ. По договору ренты одна сторона (получатель ренты) передает другой стороне (плательщику ренты) в собственность имущество, а плательщик ренты обязуется в обмен на полученное имущество периодически выплачивать получателю ренты в виде определенной денежной суммы либо предоставления средств на содержание получателя в иной форме. При этом допускается установление обязанности выплачивать ренту бессрочно (постоянная рента) или на срок жизни получателя ренты (пожизненная рента). Последняя может быть установлена на условиях пожизненного содержания гражданина с иждивением по договору пожизненного содержания с иждивением. Таким образом, договор ренты имеет односторонний характер, так как обязательства, возникающие по этому договору, возлагаются только на плательщика ренты, который обязан периодически выплачивать ренту в обмен на переданное ему имущество (в данном случае в виде садового, огородного или дачного земельного участка). Указанный договор вступает в силу с момента передачи получателем ренты плательщику ренты в собственность имущества (земельного участка). Поскольку получение ренты может быть основным источником средств существования получателя ренты, законодательство закрепляет гарантии обеспечения его интересов - договор ренты подлежит нотариальному удостоверению, а договор, предусматривающий отчуждение недвижимого имущества под выплату ренты, подлежит также государственной регистрации (ст. 584 ГК РФ) и, согласно ст. 433 ГК РФ, считается заключенным с момента осуществления последней. При передаче под выплату ренты садового, огородного или дачного земельного участка получатель ренты в обеспечение обязательства плательщика ренты приобретает право залога на этот участок (п. 1 ст. 587 ГК РФ). Общие условия договора ренты предусматривают также ответственность за просрочку выплаты ренты. В этом случае плательщик ренты уплачивает получателю ренты проценты, предусмотренные ст. 395 ГК РФ - в соответствии с учетной ставкой банковского процента в данной местности на день исполнения денежного обязательства, - если иной размер процентов не установлен договором ренты (ст. 588 ГК РФ).

Необходимо обратить внимание на следующие особенности при заключении договора ренты. Имущество (земельный участок), которое отчуждается под выплату ренты, может быть передано получателем ренты в собственность плательщика ренты за плату или бесплатно. Если договором ренты предусматривается передача имущества за плату, к отношениям сторон по передаче и оплате применяются правила о купле-продаже, а если такое имущество передается бесплатно - правила о договоре дарения, если это не противоречит существу договора ренты (ст. 585 ГК РФ). По гражданскому законодательству получателями постоянной ренты могут быть только граждане, а также некоммерческие организации, если это не противоречит закону и соответствует целям их деятельности. Права получателя ренты по договору постоянной ренты могут передаваться указанным лицам путем уступки требования и переходить по наследству, если иное не предусмотрено законом или договором (ст. 589 ГК РФ). Следовательно, обязанность по выплате постоянной ренты не определена сроком, в том числе сроком жизни ее получателя, поэтому постоянная рента имеет бессрочный характер. Что касается пожизненной ренты, то ее получателями могут быть только граждане. Согласно ст. 596 ГК РФ такая рента может быть

установлена на период жизни гражданина, передающего имущество под выплату ренты, либо на период жизни другого указанного им гражданина. Допускается установление пожизненной ренты в пользу нескольких граждан, доли которых в праве на получение ренты считаются равными, если иное не предусмотрено договором пожизненной ренты. Доля умершего получателя ренты в праве на получение ренты переходит к пережившим его получателям ренты, если договором пожизненной ренты не предусмотрено иное. В случае смерти последнего получателя ренты обязательство выплаты ренты прекращается.

Пожизненное содержание с иждивением является разновидностью пожизненной ренты. По договору пожизненного содержания с иждивением получатель ренты - гражданин передает принадлежащий ему земельный участок в собственность плательщика ренты, который обязуется осуществлять пожизненное содержание с иждивением гражданина и (или) указанного им третьего лица (лиц). К договору пожизненного содержания с иждивением применяются правила о пожизненной ренте, если иное не предусмотрено соответствующими правилами гражданского законодательства (ст. 601 ГК РФ). Этот договор относится к категории реальных, возмездных и односторонних договоров. Он подлежит нотариальному удостоверению и государственной регистрации. Для обеспечения защиты имущественных интересов получателя ренты на договор пожизненного содержания с иждивением, как и на договор ренты, распространяются правила гражданского законодательства об обременении рентой недвижимого имущества (земельного участка) и о предоставлении получателю ренты права залога этого имущества (ст. 586, 587 ГК РФ). Обязательство пожизненного содержания с иждивением прекращается со смертью получателя ренты.

Договорные отношения по поводу передачи гражданами садовых, огородных и дачных земельных участков другим гражданам и юридическим лицам в безвозмездное срочное пользование регулируются нормами ст. 24 Земельного кодекса РФ и гл. 36 Гражданского кодекса РФ. Срок предоставления земельных участков в безвозмездное срочное пользование определяется договором. Если такой срок в договоре не определен, договор безвозмездного срочного пользования садовым, огородным или дачным земельным участком считается заключенным на неопределенный срок. По договору безвозмездного срочного пользования (договору ссуды) ссудополучатель обязан пользоваться земельным участком ссудодателя в соответствии с условиями такого договора, а если эти условия не определены, то в соответствии с назначением участка. Если ссудополучатель пользуется земельным участком не в соответствии с условиями договора безвозмездного срочного пользования или назначением участка, ссудодатель имеет право потребовать расторжения этого договора и возмещения убытков. Если ссудополучатель продолжает пользоваться земельным участком после истечения срока договора безвозмездного срочного пользования при отсутствии возражений со стороны ссудодателя, договор считается возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок. Произведенные ссудополучателем отдельные улучшения переданного ему земельного участка на титуле права безвозмездного срочного пользования являются его собственностью, если иное не предусмотрено договором безвозмездного срочного пользования. Стоимость неотделимых улучшений земельного участка - объекта договора безвозмездного срочного пользования, произведенных ссудополучателем без согласия ссудодателя, возмещению не подлежит, если иное не предусмотрено законом.

Разновидностью сделки с садовыми, огородными и дачными земельными участками, которая не оформляется договором, а совершается в порядке универсального правопреемства, является наследование земельных участков, осуществляющееся по закону и по завещанию. Эта сделка регулируется гражданским законодательством (часть третья ГК РФ). Под наследованием в гражданском праве понимается переход имущественных и некоторых неимущественных прав и обязанностей умершего гражданина (наследодателя) к другим лицам (наследникам) в установленном законом порядке. При этом к наследникам переходит наследственное имущество в неизменном виде как единое целое и в один и тот же момент, если из правил Гражданского кодекса РФ не следует иное. Принадлежащие наследодателю на праве собственности земельный участок или право пожизненного наследуемого владения земельным участком входит в состав наследства и наследуется на общих основаниях, установленных Гражданским кодексом РФ (ст. 1181). Граждане могут быть наследниками как по закону, так и по завещанию. Наследование садовых, огородных и дачных земельных участков осуществляется в соответствии с нормой п. 1 (второй абзац) ст. 30 Федерального закона N 66-ФЗ. Садовые, огородные и дачные земельные участки, находящиеся в собственности граждан, наследуются по закону или по завещанию.

3. Таким образом, из приведенных выше комментариев следует, что практически ко всем сделкам с земельными участками предъявляются по крайней мере три общих требования: обязательность государственной регистрации; наличие плана (чертежа) земельного участка, являющегося объектом той или иной сделки; необходимость (за редким исключением) стоимостной оценки земельного участка - предмета сделки.

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

Комментарий к статье 32

1. Собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием, соблюдая требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов. Они вправе также 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 (ст. 40 ЗК РФ). Среди основных принципов осуществления градостроительной деятельности приняты такие важные для сохранения окружающей среды и жизнедеятельности человека положения, как: обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования; обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов; осуществление строительства на основе документов территориального планирования и правил землепользования и застройки; соблюдение требований технических регламентов, а также безопасности территорий, инженерно-технических требований и др. (ст. 2 ГрК РФ). Все эти нормы земельного и градостроительного законодательства послужили основой для установления положения о разработке проектов организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, которая, согласно Федеральному закону N 66-ФЗ, осуществляется в соответствии с установленными земельным и градостроительным законодательством правилами землепользования и застройки, системой государственных градостроительных нормативов и правил.

В гражданском законодательстве введено понятие "самовольная постройка" (ст. 222 ГК РФ). Такой 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. Самовольная постройка подлежит сносу произведшим ее лицом либо другими лицами за его счет, за исключением случаев, когда право собственности на самовольную постройку за лицом, ее осуществившим, признается 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.

Освоение и использование земельного участка для строительства и других целей производятся на основе соответствующих правил земельного, гражданского, градостроительного и иного законодательства. Порядок проведения территориального землеустройства, включая образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, а также межевание таких объектов, устанавливает Положение о проведении территориального землеустройства, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 г. N 396 "Об утверждении Положения о проведении территориального землеустройства". Межевание объектов землеустройства представляет собой установление границ муниципальных и других административно-территориальных образований, а также земельных участков. Порядок и процедуры необходимых работ на первом этапе освоения земельного участка для строительства и других целей предусматривают межевание и отвод земельного участка для определенных целей, которые производятся в установленном порядке и согласовываются с землеустроительными, архитектурно-градостроительными, пожарными, санитарными и природоохранными органами, экологическими службами. Землеотвод оформляется землеустроительным делом, служащим основанием для вынесения границ участка в натуре и ходатайства для выдачи документов, удостоверяющих право на соответствующий земельный участок. Согласно Федеральному закону N 66-ФЗ 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 установления его границ в натуре, выдачи документов, удостоверяющих право такого объединения на земельный участок. Таким образом, до утверждения проекта организации и застройки территории объединения оно вправе осуществлять обустройство выделенного земельного участка только в

рамках работ по периметру этого участка (ограждение, строительство мелиоративной сети) либо за его пределами (строительство подъездных дорог).

2. Основанием для планировки и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного объединения и передачи индивидуальных земельных участков гражданам в собственность служит проект организации и застройки соответствующей территории, разработка которого осуществляется после закрепления в установленном порядке земельного участка за данным объединением. Участники садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан 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 указанными гражданами. Что касается огороднического некоммерческого объединения, то, если его уставом не предусмотрено закрепление земельных участков за гражданами на праве собственности, эти граждане вправе приступить к использованию выделенного земельного участка без разработки проекта организации и застройки территории такого объединения. Как правило, огородническое объединение такого рода создается для совместного выращивания сельскохозяйственных культур без закрепления земельных участков за конкретными гражданами и без права возведения строений (см.: Комментарий к Федеральному закону "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" / Под общей редакцией доктора экономических наук, профессора И.А. Алтухова. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 117).

3. Основанием для разработки проекта организации и застройки садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан является принятое в установленном порядке постановление органа местного самоуправления о разрешении проектирования на конкретной территории. Организация территории конкретного некоммерческого объединения граждан (как правило, садоводческого или дачного) осуществляется в соответствии с утвержденным органом местного самоуправления проектом планировки и застройки территории такого объединения. Этот проект может разрабатываться как для одной, так и для группы (массива) рядом расположенных территорий рассматриваемых объединений. Проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения разрабатывается за счет средств его членов проектными государственными или частными организациями архитектуры и градостроительства, имеющими специальное разрешение (лицензию) на соответствующий вид деятельности, с привлечением иных юридических и физических лиц, участвующих в проектировании и застройке и инженерном обустройстве территорий. Условия подготовки исходных данных, разработки градостроительной документации и финансирования этой деятельности определяются договором на выполнение проектных работ. Проектирование застройки территорий садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан осуществляется в соответствии со строительными нормами и правилами СНиП 30-02-97 "Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения", утвержденными и введенными в действие Постановлением Госстроя России от 10 сентября 1997 г. N 18-51 (с учетом последующих изменений и дополнений), и сводом правил СП 11-106-97 "Порядок разработки, согласования, утверждения и состав проектно-планировочной документации на застройку территорий садоводческих (дачных) объединений граждан", утвержденным Приказом ЦНИИЭП Граждансельстроя от 20 августа 1997 г. N 1Т (с последующими изменениями и дополнениями). К ходатайству правления о проектировании прилагаются: документы, удостоверяющие право такого объединения на землю; материалы топографической съемки соответствующей территории, а при необходимости и материалы инженерно-геологических изысканий; архитектурно-планировочное задание; технические условия инженерного обеспечения территории такого объединения. Данная документация, за исключением свидетельства о праве объединения на землю, подготавливается с привлечением необходимых землеустроительных, геодезических, архитектурных, строительных и других проектных организаций и служб. В частности, архитектурно-планировочное задание на выполнение градостроительной документации выдается органом архитектуры и градостроительства. Свидетельство о праве объединения на землю выдает в установленном порядке учреждение юстиции по осуществлению государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

4. Задание на проектирование утверждается заказчиком, согласовывается с органами архитектуры и градостроительства (в лице главного архитектора района). Градостроительная документация для территорий садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений разрабатывается в соответствии с гл. 5 Градостроительного кодекса РФ ("Планировка территории") и Инструкцией о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации. Проект организации и застройки территории, о котором ведется речь, содержит планировочные решения территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения и планировочное решение

индивидуальных садовых, огородных или дачных участков. Так, согласно строительным нормам и правилам СНиП 30-02-97 по границе территории садоводческого объединения, как правило, предусматривается ограждение. Индивидуальные садовые участки также (как правило) должны быть огорожены. После разработки в установленном порядке проекта организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения этот проект согласовывается с садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением, его заказавшим, и утверждается в двухнедельный срок органом местного самоуправления, на территории которого выделен земельный участок для размещения указанного объединения.

5. 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.

Проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, утвержденный органом местного самоуправления, является юридическим документом, обязательным для исполнения всеми участниками освоения и застройки территории такого объединения. Все изменения и отклонения от проекта должны быть утверждены органом местного самоуправления.

Статья 33. Нормативы организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Комментарий к статье 33

1. Экономические и технические показатели норм (нормативы) для организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения разделены Федеральным законом N 66-ФЗ на два вида.

Во-первых, это нормативы, которые устанавливают органы местного самоуправления в соответствии с градостроительным законодательством, а также с учетом местных природных, социально-демографических, национальных и иных особенностей.

Во-вторых, это так называемые базовые нормативы, которые устанавливаются федеральными органами исполнительной власти (федеральными министерствами, агентствами, комитетами и другими ведомствами) с целью соблюдения природоохранного, земельного законодательства, законодательства о градостроительстве, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о пожарной безопасности. Базовые нормативы закреплены в специальных нормативных документах, таких, как свод правил по проектированию и строительству (СП), строительные нормативы и правила (СНиП), временные строительные нормы (ВСН), правила устройства электроустановок (ПУЭ), и других. Базовые нормативы служат основой разработки территориальных строительных норм субъектов Российской Федерации (нормативов первого вида). К серии базовых нормативов, в соответствии с которыми осуществляется разработка проекта организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, относятся такие, как СНиП 2.07.01-89 "Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений"; ВНС 59-88 "Электрооборудование жилых и общественных зданий. Нормы проектирования"; СП 11-106-97 "Порядок разработки, согласования, утверждения и состав проектно-планировочной документации на застройку территорий садоводческих (дачных) объединений граждан"; СНиП 30-02-97 "Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения"; СанПиН 2.1.4.559-96 "Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества"; СНиП 2.04.08-87 "Газоснабжение", и многие другие.

Федеральным законом N 66-ФЗ установлены основные нормативы, которых необходимо строго придерживаться в процессе проектирования и освоения проекта организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. В соответствии с градостроительным законодательством такими нормативами 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 садоводческого,

огороднического или дачного некоммерческого объединения; перечень необходимых противопожарных сооружений; перечень мероприятий по охране окружающей среды.

2. Остановимся на краткой характеристике каждого типа из всех перечисленных нормативов в соответствии со строительными нормами и правилами РФ СНиП 30-02-97 "Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения".

Количество и размеры подъездных и внутренних дорог. Территория каждого объединения должна быть соединена подъездной дорогой с автомобильной дорогой общего пользования. В зависимости от числа земельных участков, расположенных на территориях садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, эти территории подразделяются на малые (от 15 до 100 участков), средние (от 101 до 300), крупные территории (301 и более участков). На территории такого объединения граждан с числом участков до 50 следует предусмотреть один въезд, более 50 - не менее двух въездов. Ширина ворот должна быть не менее 4,5 м, калитки - не менее 1 м. Планировочное решение территории объединения должно обеспечивать проезд автотранспорта ко всем индивидуальным участкам, объединенным в группы, и объектам имущества общего пользования. На территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения ширина улиц в красных линиях должна быть не менее 15 м, проездов - не менее 9 м. (Напомним, что красные линии - это линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (линейные объекты).) Минимальный радиус закругления края проезжей части должен равняться 6 м. Ширина проезжей части улиц должна быть не менее 7 м, проездов - не менее 3,5 м. На проездах следует предусматривать разъездные площадки длиной не менее 15 м, шириной не менее 7 м, включая ширину проезжей части. Расстояние между разъездными площадками, а также между разъездными площадками и перекрестками должно составлять не более 200 м. Максимальная протяженность тупикового проезда, согласно требованиям соответствующих нормативов, не должна превышать 150 м. Тупиковые проезды обеспечиваются разворотными площадками размером не менее 12 x 12 м. Использование разворотной площадки для стоянки автомобилей не допускается.

Минимальные расстояния между зданиями, строениями, сооружениями и границами земельных участков. Здания и сооружения общего пользования должны отстоять от границ участка не менее чем на 4 м. Индивидуальные садовые, огородные, дачные участки желательнее огородить. Ограждения, чтобы минимально затенять территории соседних участков, должны быть сетчатые или решетчатые высотой 1,5 м. Допускается по решению общего собрания членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения устройство глухих ограждений со стороны улицы и проездов. Минимальные расстояния между зданиями, строениями, сооружениями определяются видами ограничений, которым эти расстояния должны удовлетворять (противопожарные, санитарно-бытовые и другие условия). Противопожарные расстояния между строениями, хозяйственными постройками и сооружениями в пределах одного индивидуального участка не нормируются. Такие расстояния между жилыми строениями (или домами), расположенными на соседних участках, зависят от материала несущих или ограждающих конструкций и крупности садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения граждан. Например, в случае, если несущая конструкция произведена из камня, бетона, железобетона и других негорючих материалов, минимальные противопожарные расстояния между крайними жилыми строениями (или домами) и группами жилых строений (или домов) на участке находятся в пределах от 6 до 10 м. Если несущая конструкция сделана из древесины, каркасных ограждающих устройств из негорючих, плохо сгорающих и горючих материалов, такие расстояния варьируются в диапазоне от 10 до 15 м. Расстояние от хозяйственных построек до красных линий улиц и проездов должно быть не менее 5 м. Жилое строение или дом должны отстоять от красной линии улиц не менее чем на 5 м, проездов - не менее чем на 3 м. При этом между домами, расположенными на противоположных сторонах проезда, необходимо соблюдать установленные противопожарные расстояния. По санитарно-бытовым условиям нормативы минимальных расстояний до границы соседнего участка составляют (м): от жилого строения (или дома) - 3 м; от постройки для содержания мелкого скота и птицы - 4 м; от других построек - 1 м; от стволов высокорослых деревьев - 4 м; среднерослых - 2 м; от кустарника - 1 м. Расстояние между жилым строением (или домом) и границей соседнего участка измеряется от цоколя дома, а при отсутствии цоколя - от стены дома, если элементы дома (эркер, крыльцо, навес, свес крыши и др.) выступают не более чем на 50 см от плоскости стены. В случае, если указанные элементы выступают более чем на 50 см от плоскости стены, такое 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 участке (садовом, огородном, дачном) хозяйственных построек, располагаемых на расстоянии 1 м от границы соседнего садового участка, скат крыши следует ориентировать на участок, где

возводятся эти постройки. По санитарно-бытовым условиям следует соблюдать следующие минимальные расстояния между постройками (м): от жилого строения (или дома) и погреба до уборной или постройки для содержания мелкого скота и птицы - 12 м; до душа, бани (сауны) - 8 м; от колодца до уборной и компостного устройства - 8 м. Указанные расстояния необходимо соблюдать как между постройками на одном участке, так и между постройками, расположенными на смежных участках. В случае примыкания хозяйственных построек к жилому строению (или дому) помещения для мелкого скота и птицы должны иметь изолированный наружный вход, расположенный не ближе 7 м от входа в дом. Расстояние от границы с соседним участком измеряется отдельно от каждого объекта блокировки. Например, в случае блока "дом - гараж" от дома до границы с соседним участком должно быть не менее 3 м, от гаража - не менее 1 м. При наличии блока "дом - постройка для скота и птицы" от дома до границы с соседним участком должно быть не менее 3 м, от постройки для скота и птицы - не менее 4 м. Гаражи для автомобилей могут быть отдельно стоящими, встроенными или пристроенными к дому и хозяйственным постройкам.

Тип источников водоснабжения. Территория садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения должна быть оборудована системой водоснабжения, отвечающей требованиям СНиП 2.04.02. Снабжение хозяйственно-питьевой водой может производиться как от централизованной системы водоснабжения, так и автономно - от шахтных, мелкотрубчатых колодцев, каптажей родников с соблюдением требований, изложенных в СанПиН 2.1.4.027. Устройство ввода водопровода в дома, согласно СНиП 2.04.01, допускается при наличии местной канализации или при подключении к централизованной системе канализации. Сборный напор воды в сети водопровода на территории рассматриваемого объединения должен быть не менее 0,1 Мпа. На территории общего пользования садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения должны быть предусмотрены источники питьевой воды. Вокруг каждого источника организуется санитарно-защитная зона: для артезианских скважин - радиусом от 30 до 50 м (точное значение устанавливается гидрогеологами); для родников и колодцев - в соответствии с действующими Санитарными правилами и нормами СанПиН 2.1.4.027. При централизованных системах водоснабжения качество воды, подаваемой на хозяйственно-питьевые нужды, должно отвечать требованиям Санитарных правил и норм СанПиН 2.1.4.559-96. При нецентрализованном водоснабжении гигиенические требования к качеству питьевой воды должны соответствовать нормативам СанПиН 2.1.4.544-96. 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 одного жителя; при обеспечении внутренним водопроводом и канализацией (без ванн) - 125 - 160 л/сут. на одного жителя. Для полива посадок на приусадебных участках установлены такие нормы: овощных культур - 3 - 15 л/кв. м в сутки; плодовых деревьев - 10 - 15 л/кв. м в сутки (полив предусматривается с учетом климатических условий один-два раза в сутки 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 индивидуальном участке следует предусматривать установку специальных счетчиков. Территории садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений должны быть обеспечены противопожарным водоснабжением путем подключения к наружным водопроводным сетям либо путем устройства противопожарных водоемов или резервуаров. На наружных водопроводных сетях через каждые 100 м следует устанавливать соединительные головки для забора воды пожарными машинами. По согласованию с органами государственной противопожарной службы допускается для целей пожаротушения использовать естественные источники, расположенные на расстоянии не более 200 м от территорий таких объединений. Расход воды для пожаротушения следует принимать как 5 л/сут.

Техническая характеристика инженерного обеспечения территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения. Инженерное обустройство территории рассматриваемого объединения для целей водоснабжения характеризуется положениями, освещенными в предыдущем абзаце. Что касается сбора, удаления и обезвреживания нечистот, то они могут производиться без использования системы канализации с помощью местных очистных сооружений, которые размещаются и устраиваются с соблюдением соответствующих норм и согласованием в установленном порядке. Возможно и подключение к централизованным системам канализации при условии соблюдения требований СНиП 2.04.03. Неканализационное удаление фекалий надлежит обеспечивать с помощью устройств с местным компостированием (пудр-клозеты, биотуалеты). Допускается также использование выгребных устройств типа люфт-клозет и надворная уборная. Применение выгребных устройств должно быть согласовано в каждом отдельном случае на стадии разработки проекта с местными органами охраны природы по регулированию, использованию и охране подземных вод, с учреждениями санитарно-эпидемиологической службы. Следует иметь в виду, что в отдельных районах

устройство люфт-клозетов не разрешается. Сбор и обработку стоков душа, сауны и хозяйственных сточных вод следует производить в фильтровальной траншее с гравийно-песчаной засыпкой или в других очистных сооружениях, расположенных на расстоянии не ближе 4 м от границы соседнего участка. Допускается хозяйственные сточные воды сбрасывать в наружный кювет по специально проложенной канаве при согласовании в каждом отдельном случае с органами санэпиднадзора. В отапливаемых домах обогрев и горячее водоснабжение следует предусматривать из автономных систем, таких, как источники теплоснабжения (котел, печь и др.), а также нагревательные приборы и водоразборная арматура. При устройстве печей и каминов следует выполнять требования СНиП 2.04.05. Газоснабжение домов может быть организовано от газобаллонных установок сжиженного газа, а также от резервуарных установок со сжиженным газом или от газовых сетей. Проектирование газовых систем, установку газовых плит и приборов учета расхода газа следует осуществлять в соответствии с требованиями правил безопасности в газовом хозяйстве и СНиП 208. Баллоны со сжиженным газом необходимо хранить на промежуточном складе газовых баллонов, расположенном на территории общего пользования. Хранение баллонов на садовых, огородных, дачных участках не допускается. Баллоны емкостью более 12 л для снабжения газом кухонных и других плит должны располагаться в пристройке из негорючего материала или в металлическом ящике у глухого участка наружной стены не ближе 5 м от входа в здание. На кухне, согласно нормативам НПБ 106-95 "Индивидуальные жилые дома. Противопожарные требования", допускается устанавливать баллон с горючим газом емкостью не более 12 л. Что касается электроснабжения, то его сети на территории садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения рекомендуется предусматривать, как правило, воздушными линиями. Запрещается проведение воздушных линий непосредственно над участками, за исключением индивидуальной подводки. Электрооборудование или молниезащиту домов и хозяйственных построек необходимо проектировать в соответствии с требованиями правил устройства электроустановок (ПУЭ) РД 34.21.122-87 "Руководящий документ. Инструкция по устройству молниезащиты зданий и сооружений", ВСН 59-88 "Электрооборудование жилых и общественных зданий. Нормы проектирования", НПБ 106-95 "Индивидуальные жилые дома. Противопожарные требования". В жилом строении следует предусматривать установку счетчика для учета потребляемой электроэнергии, а на улицах и проездах территории садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения - наружное освещение, управление которым осуществляется, как правило, из сторожки. С целью оказания неотложной медицинской помощи, вызова пожарной, милицейской и аварийной служб помещение сторожки должно быть обеспечено телефонной или радиосвязью с ближайшим населенным пунктом.

Перечень необходимых противопожарных сооружений. Для обеспечения пожаротушения на территории общего пользования садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения должны предусматриваться противопожарные водоемы или резервуары, вместимость которых зависит от количества индивидуальных участков данного объединения. В случае, если число участков не превышает 300, вместимость каждого противопожарного водоема или резервуара должна составлять не менее 25 куб. м, более 300 - не менее 60 куб. м. При этом каждый водоем или резервуар должен быть оборудован площадкой для установки пожарной техники, обеспечивать подъезд не менее двух пожарных автомобилей и возможность забора воды насосами. Количество водоемов (резервуаров) и их расположение определяется требованиями СНиП 2.04.02. Садоводческие, огороднические и дачные объединения, включающие до 300 индивидуальных участков, в противопожарных целях должны иметь прицепную мотопомпу, при числе участков более 1000 - не менее двух прицепных мотопомп. Для хранения мотопомп обязательно строительство специального помещения.

Перечень мероприятий по охране окружающей среды. Общие правила установления границ территории садоводческого, огороднического и дачного объединения предписывают выполнять требования по охране окружающей среды. На указанной территории и за ее пределами запрещается организовывать свалки отходов. Бытовые отходы, как правило, должны утилизироваться на индивидуальных участках. Для не утилизируемых отходов (стекло, металл, полиэтилен и др.) на территории общего пользования должны быть предусмотрены площадки контейнеров для мусора. Эти площадки размещаются на расстоянии не менее 20 и не более 100 м от границ участков. Отвод поверхностных стоков и дренажных вод в кюветы и канавы осуществляется в соответствии с проектом организации и застройки территории таких объединений. При организации на территории общего пользования склада минеральных удобрений и химикатов следует учитывать, что их хранение запрещается под открытым небом и вблизи открытых водоемов и водозаборных скважин. На индивидуальном (садовом, огородном, дачном) участке следует предусматривать устройство компостной площадки, ямы или ящика, а при отсутствии канализации - и уборной. Члены садоводческих и дачных объединений, имеющие на своем участке мелкий скот и птицу, должны соблюдать санитарные и ветеринарные правила по их содержанию.

Федеральным законом N 66-ФЗ предусмотрено, в зависимости от конкретных условий, дополнительно применять и иные нормативы организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан. Они могут касаться, в частности, мероприятий по освоению территории: осушению и орошению, культуртехническим работам, рекультивации земель, защите их от эрозии, подтопления и др.

Статья 34. Порядок строительства объектов индивидуального (семейного) и общего пользования в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении

Комментарий к статье 34

1. Поскольку утвержденный в установленном порядке и перенесенный в натуру проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения граждан приобретает статус юридического документа, возведение строений и сооружений на данной территории осуществляется в соответствии с указанным проектом.

2. Общий порядок строительного контроля определен в Градостроительном кодексе РФ. Строительный контроль проводится в целях проверки соответствия выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка (в данном случае требованиям проекта организации и застройки территории садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения). Федеральным законом N 66-ФЗ дано право правлению садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения проводить контроль за соблюдением требований к возведению строений и сооружений на территории такого объединения. Этим занимаются также органы местного самоуправления и инспектор государственных органов, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства. Учреждение, разработавшее проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, следит за соблюдением требований к возведению строений и сооружений на территории такого объединения в порядке авторского надзора за воплощением проектных решений в жизнь.

В случае необходимости правление садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения, а также отдельный участник этого объединения по своей инициативе могут привлечь лицо, осуществлявшее подготовку проектной документации, для проверки соответствия выполняемых работ этой документации. Общие правила строительного контроля предусматривают положение, согласно которому лицо, осуществляющее строительство, обязано извещать органы государственного строительного надзора о каждом случае возникновения аварийных ситуаций на объекте капитального строительства (п. 3 ст. 53 ГрК РФ).

3. На выбор типа материалов и конструкций (камень, бетон, железобетон, древесина, каркасные ограждающие конструкции из различных материалов и др.), применяемых при возведении строений, сооружений и объектов инженерной инфраструктуры на территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, влияют результаты инженерных изысканий для подготовки проекта организации и застройки территории такого объединения и принятые в данном проекте объемно-планировочные и конструктивные решения зданий и сооружений.

Инженерные изыскания выполняются, в частности, в целях получения материалов о природных условиях территории, о факторах техногенного воздействия на окружающую среду, для обоснования компоновки строений, сооружений, принятия конструктивных и объемно-планировочных решений и в других целях.

Согласно СНиП 30-02-97 на территории садоводческого или дачного некоммерческого объединения жилые постройки возводятся с различной объемно-планировочной структурой: одноэтажные, двухэтажные, мансардные, с произвольным перепадом уровней этажей. Под жилым строением и хозяйственными постройками допускается устройство подвала и погреба. В то же время под помещениями для скота и птицы устройство погреба не допускается. Высота жилых помещений принимается от пола до потолка не менее 2,2 м. Высоту хозяйственных помещений, включая расположенные в подвале, следует принимать не менее 2 м, высоту погреба - не менее 1,6 м до низа выступающих конструкций (балок, прогонов).

Федеральным законом N 66-ФЗ дано право садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению и его членам самостоятельно определять тип материалов и конструкций, применяемых при возведении строений, сооружений и объектов инженерной инфраструктуры, но в рамках, предусмотренных проектом организации и застройки территории такого объединения.

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. Разрешение на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства предоставляется органом местного самоуправления в соответствии с Градостроительным кодексом РФ (ст. 40). Если в предоставлении такого разрешения отказано, заинтересованное в его получении лицо вправе обжаловать этот отказ в суд.

4. Ответственность садоводов, огородников или дачников за нарушение законодательства предусмотрена в соответствии со ст. 47 Федерального закона N 66-ФЗ и подразделяется на административную, дисциплинарную и уголовную. Привлечение лица, виновного в нарушении требований проекта организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, к административной или уголовной ответственности не освобождает его от обязанности возместить убытки, причиненные такому объединению либо его членам в соответствии с порядком, установленным ст. 51 Федерального закона N 66-ФЗ.

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 комментируемым Законом N 66-ФЗ и другими федеральными законами (Земельным, Гражданским, Градостроительным, Уголовным кодексами Российской Федерации и проч.).

Так, лица, виновные в нарушении законодательства о градостроительной деятельности, несут дисциплинарную, имущественную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 58 Градостроительного кодекса РФ). К нарушениям требований проекта организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения относятся такие, как несоблюдение планировочных решений территории такого объединения, нарушение технических регламентов и строительных норм и правил, установленных в данном проекте, самовольная постройка, отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, и др.

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

Комментарий к статье 35

1. В ранее действовавшем п. 1 ст. 35 предусматривалась возможность в установленном федеральными законами порядке полностью или частично освобождать садоводов, огородников, дачников и их некоммерческие объединения от федеральных налогов, взносов во внебюджетные фонды и платежей.

В связи с вступлением в силу Налогового кодекса Российской Федерации, установившего в ст. 1 систему законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, основу ее составляет сам Налоговый кодекс, в соответствии с ним принимаются другие федеральные законы о налогах и сборах. Таким образом, иные законы, помимо специальных налоговых, не могут содержать норм налогового права.

Тем не менее в Налоговом кодексе сохранены многие из ранее действовавших в отношении садоводов, огородников, дачников, их объединений налоговых льгот.

В частности, согласно подп. 6 п. 2 ст. 146 Налогового кодекса РФ, операции по реализации земельных участков (долей в них) не признаются объектом налогообложения по налогу на добавленную стоимость. Освобожден от НДС, согласно подп. 6 п. 1 ст. 150 НК РФ, и ввоз на территорию Российской Федерации не подлежащей налогообложению (освобождаемой от налогообложения) продукции, произведенной в результате хозяйственной деятельности российских организаций на земельных участках, являющихся территорией иностранного государства с правом землепользования Российской Федерации на основании международного договора.

Согласно ст. 217 НК РФ освобождены от уплаты налога на доходы физических лиц доходы налогоплательщиков, получаемые от продажи выращенных в личных подсобных хозяйствах, находящихся на территории Российской Федерации, скота, кроликов, нутрий, птицы, диких животных и птиц (как в живом виде, так и продуктов их убоя в сыром или переработанном виде),

продукции животноводства, растениеводства, цветоводства и пчеловодства как в натуральном, так и в переработанном виде.

Указанные доходы освобождаются от налогообложения при условии представления налогоплательщиком документа, выданного соответствующим органом местного самоуправления, правлениями садового, садово-огородного товариществ, подтверждающего, что продаваемая продукция произведена налогоплательщиком на принадлежащем ему или членам его семьи земельном участке, используемом для ведения личного подсобного хозяйства, дачного строительства, садоводства и огородничества (п. 13 ст. 217 НК РФ).

При определении размера налоговой базы по подоходному налогу, согласно подп. 1 п. 1 ст. 220 НК РФ, налогоплательщик имеет право на получение имущественных налоговых вычетов в суммах, полученных налогоплательщиком в налоговом периоде от продажи жилых домов, квартир, комнат, включая приватизированные жилые помещения, дач, садовых домиков или земельных участков и долей в указанном имуществе, находившихся в собственности налогоплательщика менее трех лет, но не превышающих в целом 1000000 рублей, а также в суммах, полученных в налоговом периоде от продажи иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика менее трех лет, но не превышающих 125000 рублей. При продаже жилых домов, квартир, комнат, включая приватизированные жилые помещения, дач, садовых домиков и земельных участков и долей в указанном имуществе, находившихся в собственности налогоплательщика три года и более, а также при продаже иного имущества, находившегося в собственности налогоплательщика три года и более, имущественный налоговый вычет предоставляется в сумме, полученной налогоплательщиком при продаже указанного имущества.

Вместо использования права на получение указанного имущественного налогового вычета налогоплательщик вправе уменьшить сумму своих облагаемых налогом доходов на сумму фактически произведенных им и документально подтвержденных расходов, связанных с получением этих доходов.

При этом, согласно п. 2 ст. 210 НК РФ, налоговая база определяется отдельно по каждому виду доходов, в отношении которых установлены различные налоговые ставки.

Согласно подп. 13 п. 2 ст. 333.9 НК РФ не признается объектом налогообложения водным налогом забор воды из водных объектов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (включая луга и пастбища), полива садоводческих, огороднических, дачных земельных участков, земельных участков личных подсобных хозяйств граждан, для водопоя и обслуживания скота и птицы, которые находятся в собственности сельскохозяйственных организаций и граждан.

Налогом на имущество организаций, согласно подп. 1 п. 4 ст. 374 НК РФ, не облагаются земельные участки и иные объекты природопользования (водные объекты и другие природные ресурсы).

Согласно п. 5 ст. 333.38 НК РФ физические лица освобождаются от уплаты государственной пошлины за совершение нотариальных действий по выдаче свидетельств о праве на наследство при наследовании жилого дома, а также земельного участка, на котором расположен жилой дом, квартиры, комнаты или долей в указанном недвижимом имуществе, если эти лица проживали совместно с наследодателем на день смерти наследодателя и продолжают проживать в этом доме (этой квартире, комнате) после его смерти.

Согласно п. 5 Правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензии на водопользование и распорядительной лицензии, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1997 г. N 383, получения лицензии на водопользование не требуется при осуществлении общего водопользования, а также для забора воды из одиночных скважин и колодцев с применением бытовых насосов, обустроенных собственниками и пользователями земельных участков, при использовании первого от поверхности водоносного горизонта, если такой водоносный горизонт не используется и не может быть использован для централизованного питьевого водоснабжения.

Границы территорий, в пределах которых собственникам и пользователям земельных участков разрешается такое водопользование, устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению территориальных органов Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

В соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 239 НК РФ организации любых организационно-правовых форм освобождаются от уплаты единого социального налога с сумм выплат и иных вознаграждений, не превышающих в течение налогового периода 100000 рублей на каждое физическое лицо, являющееся инвалидом I, II или III группы.

Согласно подп. 1 п. 1 ст. 394 НК РФ налоговые ставки по земельному налогу устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и не могут превышать 0,3 процента в отношении земельных участков, предоставленных для личного

подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства (подп. 1 п. 1 ст. 394 НК РФ).

2. Постановлением Правительства РФ от 27 июня 1996 г. N 758 "О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств" (в ред. Постановлений Правительства РФ от 27 августа 1999 г. N 966, от 6 июня 2002 г. N 388), разработанным в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 июня 1996 г. N 819 "О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств", было предписано федеральным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления оказывать населению всемерную помощь в создании благоприятных условий для ведения коллективного садоводства, огородничества и развития личных подсобных хозяйств и намечены конкретные меры по поддержке садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано предоставлять на льготных условиях помещения и коммунальные услуги областным, краевым, республиканским и районным объединениям садоводов и огородников, осуществляющим координацию деятельности садоводческих товариществ и оказывающим бесплатно консультационную помощь садоводам и огородникам по организационным, строительным, агрономическим, правовым и другим вопросам, а также пересмотреть действующие нормы застройки садовых участков, а также проекты организации и застройки территорий садоводческих товариществ в целях защиты прав членов этих товариществ.

При Минсельхозе РФ был создан в качестве постоянно действующего совещательного общественного коллегиального органа Координационный совет по поддержке садоводов, огородников, дачников и их некоммерческих объединений (см. Приказ Минсельхоза РФ от 3 сентября 2003 г. N 1285). В него вошли руководящие работники Министерства, других заинтересованных министерств и ведомств Российской Федерации, представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных организаций, созданных в целях проведения государственной политики по поддержке садоводов, огородников, дачников и их некоммерческих объединений.

Основными функциями Координационного совета были определены:

усиление взаимодействия органов исполнительной власти всех уровней в разработке и осуществлении государственной политики по поддержке садоводов, огородников, дачников, содействию деятельности их некоммерческих объединений;

взаимодействие с органами законодательной и исполнительной власти всех уровней и негосударственными структурами в подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам садоводства, огородничества и дачного хозяйства;

совершенствование действующих нормативных правовых актов, регулирующих вопросы ведения гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства;

разработка и реализация мер, направленных на улучшение деятельности садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан;

оказание методической помощи общественным организациям, садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан;

содействие распространению положительного опыта органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих поддержку садоводов, огородников и их некоммерческих объединений.

Указ Президента РФ от 7 июня 1996 г. N 819 утратил силу согласно Указу Президента РФ от 2 декабря 1998 г. N 1457. В настоящее время меры поддержки садоводов, огородников, дачников, их объединений, личных подсобных хозяйств реально применяются на федеральном, региональном или местном уровне в той мере, в какой на эти цели в соответствующем бюджете предусмотрены определенные средства.

3. Подпункты 2, 4, 6, 7 п. 2 комментируемой статьи утратили в настоящее время свою юридическую силу. В подпункте 2 было установлено право федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления предоставлять на льготных условиях помещения, средства связи, оргтехнику, коммунальные услуги ассоциациям (союзам) садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений. В подпункте 4 - право указанных органов обеспечивать на льготных условиях под залог садовых, огородных и дачных земельных участков и другого недвижимого имущества выдачу кредитов на приобретение земельных участков, их освоение и благоустройство, приобретение и строительство жилых строений, жилых домов, хозяйственных строений и сооружений; в подп. 6 - их право выделять из государственного лизингового фонда средства на приобретение сельскохозяйственной техники, инвентаря и оборудования; в подп. 7 - право указанных органов обеспечивать на льготных условиях выдачу кредитов на инженерное обеспечение территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений в размере до 50

процентов общей суммы сметных затрат с последующим погашением кредитов, а также процентов за их использование.

Эти нормы утратили свою силу в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

4. Норма подп. 3 п. 2 ст. 35 введена в 1981 г. Постановлением Совета Министров РСФСР от 13 марта 1981 г. N 141 "О дополнительных мерах по увеличению производства сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах граждан РСФСР". Затем она была закреплена в Законе.

Норма подп. 5 п. 2 ст. 35 была введена еще раньше - Постановлением Совета Министров РСФСР и ВЦСПС от 12 апреля 1965 г. В дальнейшем Правительству РФ Указом Президента от 7 июня 1996 г. N 819 было поручено обеспечить поставку садоводам, огородникам, владельцам личных подсобных хозяйств через систему агротехнического обслуживания сортовых семян овощных культур, картофеля, посадочного материала плодовых и ягодных культур, органических удобрений.

Льготные нормативы платы за электроэнергию были впервые введены Постановлением Госкомцен СССР от 28 февраля 1990 г. N 152.

Постановлением Федеральной энергетической комиссии РФ от 5 декабря 1997 г. N 125/2 были утверждены Рекомендации по установлению тарифов на электрическую энергию для населения в соответствии с фактической ее стоимостью с учетом уровня жизни населения региона. В этом документе сказано, что все потребители - физические лица, пользующиеся льготами на оплату электрической энергии в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, сохраняют право на оплату электроэнергии по льготному тарифу (включая сельское население, для которого вводится понижающий коэффициент 0,7, и приравненные к нему категории). Льгота в этом случае устанавливается к тарифу, действующему для соответствующего уровня электропотребления, исходя из фактического расхода энергии конкретным льготируемым потребителем.

5. В пунктах 3 - 5 комментируемой статьи закреплено право органов местного самоуправления устанавливать льготы по местным налогам подрядным организациям, индивидуальным предпринимателям, строящим объекты общего пользования в садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединениях, а также 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.

В частности, в Москве Постановлением Правительства Москвы от 10 июня 2003 г. N 433-ПП были подведены итоги работы по программе развития коллективного садоводства для жителей города Москвы до 2002 г., принятой Постановлением Правительства Москвы от 1 июня 1993 г. N 515, и утверждена Городская целевая среднесрочная программа дальнейшего развития коллективного садоводства для жителей города Москвы на 2004 - 2006 гг.

21 ноября 2006 г. Постановлением Правительства Москвы N 909-ПП были подведены итоги реализации предыдущей трехлетней программы и была утверждена Городская целевая среднесрочная программа дальнейшего развития коллективного садоводства для жителей города Москвы на 2007 - 2009 гг. Функции государственного заказчика - координатора Программы были возложены на Департамент экономической политики и развития города Москвы. Государственное унитарное предприятие развития Московского региона города Москвы приняло на себя обязательства осуществлять мероприятия по ежегодному формированию и реализации инвестиционных программ развития коллективного садоводства в Московской и сопредельных областях в соответствии с утвержденной Программой. Ежегодное финансирование мероприятий Программы решено осуществлять за счет и в пределах ассигнований, планируемых в бюджете города на ее реализацию.

Правительство Москвы обратилось с просьбой к Правительству Московской области сохранить порядок предоставления земельного фонда для коллективного садоводства москвичей, установленный совместным Постановлением Правительства Москвы и Правительства Московской области от 2 марта 1999 г. N 151-16 "О порядке выбора и предоставления земельных участков для размещения садоводческих некоммерческих объединений жителей города Москвы".

На обсуждении Объединенной коллегии исполнительных органов государственной власти Москвы и Московской области внесен вопрос о формировании целевого фонда перераспределения земель для коллективного садоводства на территории Московской области.

Даны конкретные поручения префектурам административных округов города Москвы, профильным департаментам по информированию очередников на получение садовых участков, организации мониторинга, проведению мероприятий по экологическому оздоровлению территорий в местах размещения садоводческих объединений, созданных москвичами в муниципальных

образованиях Московской области, обеспечению спецавтотехникой и спецавтотранспортом коммунальных служб муниципальных образований Московской и сопредельных областей, на территории которых размещаются садоводческие объединения москвичей, для поддержания надлежащего санитарно-экологического состояния этих территорий. Совместно с органами местного самоуправления муниципальных образований Московской и сопредельных областей профильному городскому унитарному предприятию поручено осуществлять взаимодействие в реализации мероприятий по развитию инженерной и социальной инфраструктуры сезонных поселений.

В Постановлении признано, что коллективное садоводство успешно решает многие экономические и социальные проблемы, и Правительство Москвы одно из первых в России оценило большие потенциальные возможности коллективного садоводства и, по сути, создало новую целевую социально-экономическую отрасль города Москвы. Реализация Программы означает реальную помощь в развитии внешней инфраструктуры садоводческих объединений, сформированных префектурами административных округов из очередников - жителей города Москвы (участников Великой Отечественной войны, ветеранов, инвалидов, пенсионеров и граждан других льготных категорий).

Обеспеченность москвичей садовыми участками возросла с 17% в 1992 г. до 50% в 2006 г.

Однако с учетом естественных факторов (увеличение численности городского населения, в том числе граждан льготных категорий) продолжает сохраняться существенная потребность москвичей в оформлении земельных участков для коллективного садоводства. По состоянию на 1 января 2006 г., в списках очередников в префектурах административных округов города Москвы состоят 45529 чел., в том числе граждан льготных категорий - 43019 чел., из них:

инвалиды и участники Великой Отечественной войны - 4848 чел. (11,3% от общего числа граждан льготных категорий);

вдовы погибших в годы войны военнослужащих - 441 чел. (1,0%);

участники трудового фронта в годы войны - 4847 чел. (11,3%);

воины-интернационалисты - 1260 чел. (2,9%);

участники ликвидации катастрофы на Чернобыльской АЭС - 781 чел. (1,8%);

многодетные семьи - 3611 чел. (8,4%);

инвалиды I и II групп общего заболевания - 10991 чел. (25,5%);

уволенные в запас или отставку бывшие военнослужащие Вооруженных Сил - 3518 чел. (8,2%);

другие льготные категории (пенсионеры, ветераны труда, работники бюджетной сферы города) - 12726 чел. (29,6%).

При сохраняющейся потребности жителей города - очередников префектур в обеспечении их садовыми участками в период 2004 - 2006 гг. крайне осложнилась обстановка с выделением земельных участков под коллективное садоводство на территории Московской области из-за усложнения порядка выделения земель и продолжительности (свыше 3 лет) оформления документации, активной скупки различными коммерческими структурами паев и земельных долей хозяйств-сельхозпроизводителей, резкого уменьшения количества земель фонда перераспределения, введения кадастровой цены земли вместо нормативной, а также запрещения выделения земель под коллективное садоводство в центральных районах Московской области (т.е. в ближайшем Подмосковье).

Несмотря на то, что за 2004 - 2006 гг. для коллективного садоводства построено 94,8 км автодорог, потребность в строительстве новых составляет около 565,0 км (228 объектов). Одним из крайне необходимых условий для освоения земельных участков является наличие электроэнергии в садоводческих товариществах. Требуется строительство 887,0 км внешних линий электропередачи (182 объекта).

Необходимо провести мелиоративные работы на территориях садоводческих объединений москвичей на переувлажненных землях общей площадью 4,6 тыс. га (40 объектов).

По состоянию на 1 января 2006 г., представлено 460 заявок в ГУП РМР г. Москвы с просьбой оказания помощи в строительстве подъездных дорог, высоковольтных линий электропередачи и мелиорации земель.

В целях улучшения транспортной доступности и обеспечения жизнедеятельности садоводческих объединений поданы заявки на строительство объектов социальной инфраструктуры.

Для оказания помощи в медицинском обслуживании, организации охраны общественного порядка, автобусных перевозок, торговли, противопожарной защиты и проведении экологических мероприятий с учетом массового размещения садоводческих и дачных некоммерческих объединений москвичей требуется обеспечить приобретение и передачу органам местного самоуправления муниципальных образований в 2007 - 2009 гг. спецавтотранспорта и спецавтотехники в количестве 150 единиц.

Программа предусматривает меры не только по предоставлению очередникам земель под ведение коллективного садоводства, но и меры по формированию садоводческих некоммерческих объединений, оказанию им содействия в подготовке учредительных документов, землеустроительной документации, избрании органов управления. Планируется оказание правовой помощи садоводам: обучение председателей и членов правлений основам правовых знаний в области гражданского, земельного и налогового права, в том числе по вопросам оформления правоустанавливающих документов на земельные участки. Намечены меры по обеспечению необходимыми объектами внешней инфраструктуры (подъездные автодороги, линии электроснабжения, мелиоративные системы и другие объекты). В Программе предусмотрено оказание помощи в медицинском обслуживании, организации охраны общественного порядка, автобусных перевозок, торговли, противопожарной защиты и проведении экологических мероприятий, приобретении и передаче для этих целей органам местного самоуправления необходимой спецавтотехники и спецавтотранспорта с учетом массового размещения садоводческих некоммерческих объединений москвичей. Намечены мероприятия по санитарно-экологическому оздоровлению территорий в местах размещения садоводческих объединений, созданных москвичами на территории районов (муниципальных образований) Московской области. Для поддержания нормального санитарно-экологического состояния территорий садоводческих объединений и территорий, прилегающих к ним, планируется выделить необходимую автотехнику, в том числе 96 автомусоровозов.

Реализация Программы позволит в течение 2007 - 2009 гг. обеспечить садовыми участками очередников - участников Великой Отечественной войны и вдов погибших военнослужащих, подавших заявление на получение садовых участков до 1 января 2004 г., и 36,0% участников трудового фронта, а также 5,0% очередников - граждан других льготных категорий, подавших заявления в эти же сроки.

Управление Программой осуществляет Департамент экономической политики и развития города Москвы по представляемым отчетам Государственного унитарного предприятия развития Московского региона города Москвы.

В зависимости от возможностей соответствующих бюджетов меры поддержки садоводов, огородников, дачников и их объединений осуществляются и иными регионами и муниципальными образованиями. В качестве примера можно назвать распоряжение главы администрации города Липецка от 27 апреля 2005 г. N 1478-р "О поддержке садоводческих некоммерческих объединений г. Липецка", которым предусмотрено выделение необходимых средств на ремонт проезжей части автомобильных дорог до территорий садоводческих некоммерческих объединений и на восстановление электроснабжения, ремонт и устройство систем водоснабжения. Целевая программа на 2007 - 2010 гг. "Поддержка садоводческих товариществ" разработана в Новоуральском городском округе. Программные шаги по поддержке садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан были предприняты также в Санкт-Петербурге, Ленинградской, Ростовской областях, ряде других регионов России.

Комментируемый Закон не ограничивает регионы и муниципальные образования ни в объемах, ни в направлениях выделяемых на эти цели средств, ни в формах осуществления таковой поддержки: эти вопросы решают сами субъекты Федерации и муниципальные образования в соответствии с их бюджетами, объемами внебюджетных средств и иными факторами.

Статья 36. Порядок поддержки садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений

Комментарий к статье 36

1. Статья претерпела значительные изменения по сравнению с первоначальной редакцией в связи с принятием Налогового кодекса РФ и Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Исключено упоминание о такой мере поддержки, как выделение садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям и возмещение предоставленных на льготных условиях кредитов, предоставление средств за счет государственного лизингового фонда. Сейчас соответствующие расходы определяет не Правительство само по себе, а законодатель: если государство планирует выделение средств на поддержку садоводов, огородников, дачников, их объединений, личных подсобных хозяйств, то оно закладывает соответствующие статьи расходов в бюджет на очередной финансовый год и закрепляет их законом о бюджете.

Порядок предоставления на льготных условиях помещений, средств телефонной связи, оргтехники, коммунальных услуг ассоциациям (союзам) садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений (п. 7 комментируемой статьи) устанавливаются теперь не Правительством Российской Федерации, не органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а исключительно органы местного самоуправления.

2. Подзаконных актов на уровне Правительства РФ с целью реализации положений комментируемой статьи на сегодняшний день практически нет: часть ранее принятых утратила силу, другие еще не приняты.

3. См. также комментарий к ст. 35.

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

Комментарий к статье 37

1. Многие решения, принимаемые чиновниками различных министерств и ведомств без учета мнения тех, чьи права и интересы затрагивают эти решения, обречены быть мертворожденными. Поэтому Закон N 66-ФЗ предусматривает конкретные пути взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с садоводческими, огородническими или дачными некоммерческими объединениями и их ассоциациями (союзами):

делегирующие представителей объединений или их ассоциации (союза) на заседания органов государственной власти или местного самоуправления, принимающих соответствующие решения (очевидно, что, не работая в этих органах, представители объединений или ассоциации не будут иметь права решающего голоса, однако сама возможность влиять на ход дискуссии, приводить аргументы, задавать вопросы, представлять документы и т.п. способна в значительной степени определять итог обсуждения). Очевидно, что при обсуждении решения на общероссийском уровне целесообразно заслушивать мнение федеральной ассоциации (союза), на региональном уровне - региональной ассоциации (союза), на местном уровне - местных и межрайонных ассоциаций. Тем не менее не исключена возможность приглашения на обсуждение проблемы общероссийской ассоциации региональных и даже местных ассоциаций (союзов), если вопрос так или иначе связан непосредственно с их интересами в первую очередь, как не запрещено приглашать представителей федеральной ассоциации для участия в обсуждении региональных проблем;

обязательное, не менее чем за месяц, предварительное информирование председателя садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения о предполагаемых к обсуждению вопросах, касающихся прав и законных интересов членов объединения: содержание вопросов, дата, время и место их рассмотрения, проект решения;

обязательное получение письменного согласия собственников земельных участков при необходимости принятия решения о прокладке в границах их участков инженерных сетей, установки опор линий электропередачи и т.п.;

иные формы взаимодействия.

Участие садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений в обсуждении и принятии решений, затрагивающих их права и интересы, может осуществляться не только путем участия их представителей в заседаниях соответствующих публичных органов, но и путем согласования вопросов по телефону, телеграфу, почте, обсуждения на страницах печати, посредством иных средств массовой информации, участия в конференциях, сходах, референдумах, организации специальных кампаний, демонстраций, митингов, шествий, пикетирования, иных акций и мероприятий.

2. Примеры успешного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с объединениями садоводов, огородников, дачников есть: в Координационный совет при Минсельхозе России были введены (по согласованию) президент АККОРа и председатель президиума общероссийской общественной организации "Союз садоводов России". Общероссийские ассоциации садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений выполняют наравне с представительскими, консультационными, информационными, координационными функциями также функции лоббирования интересов членов ассоциации в органах власти и местного самоуправления, в частности общаются с теми людьми и обращаются в те структуры, которые могут быть субъектами законодательной инициативы (согласно ст. 104 Конституции РФ таким правом обладают Президент РФ, палаты парламента, депутаты Государственной Думы РФ и члены Совета Федерации, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ).

Кроме того, не следует забывать о такой форме сотрудничества представителей садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений с органами

государственной власти и местного самоуправления, как участие представителей объединений в качестве внештатных общественных инспекторов контроля за использованием и охраной земель в совместных акциях с представителями Роскомзема (см. комментарий к ст. 26).

3. В соответствии со ст. 45, 46, 55 Конституции РФ решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Механизм для применения этой конституционной нормы дает Закон РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 (в ред. от 14 декабря 1995 г.) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

В Определении Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2004 г. N 213-О в п. 1 сказано: "Статьи 255 и 258 ГПК Российской Федерации и статья 2 Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" - по своему конституционно-правовому смыслу, выявленному в настоящем Определении в соответствии с правовыми позициями, выраженными Конституционным Судом Российской Федерации в решениях, сохраняющих свою силу, - предоставляют объединениям граждан (юридическим лицам) право на подачу в суд заявлений об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, государственных или муниципальных служащих и предполагают обязанность суда рассмотреть такое заявление по существу". Таким образом, не только отдельный гражданин, но и объединение, в котором он состоит, может обжаловать в суд действия и решения, посягающие на его права и охраняемые законом интересы.

Статья 38. Содействие органов государственной власти и органов местного самоуправления садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям

Комментарий к статье 38

1. В статье указаны два основных правовых метода содействия органов государственной власти и органов местного самоуправления садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям. Это принятие властных решений, соответствующих компетенции данного органа, или заключение договоров с объединениями, предусматривающих комплекс взаимных прав и обязанностей сторон.

Договоры заключаются на основании письменных обращений садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений. Например, может быть заключен договор о закупке городом у садоводов фруктов, у огородников - овощных культур, о долевом участии объединения и муниципального образования в строительстве инженерных коммуникаций, о заказе публичным органом проведения садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединением экологического мониторинга и т.п.

Закон не содержит указания на то, что должно содержаться в обращении садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения к органу власти или местного самоуправления. Поэтому объединение может либо представить обращение как документ, содержащий все признаки оферты (предложения заключить договор на сформулированных в документе условиях), либо изложить основную цель обращения и при условии ее одобрения совместно выработать условия договора.

2. Обжаловать решения органов власти и местного самоуправления, действия их должностных лиц можно в суд на основании Закона РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 (в ред. от 14 декабря 1995 г.) "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

5 мая 2006 г. в "Российской газете" официально опубликован и по истечении 180 дней вступил в силу Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (далее - Закон N 59-ФЗ).

В указанном Законе закреплено право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно (ст. 2).

Согласно ст. 5 Закона N 59-ФЗ 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, за исключением случаев, указанных в ст. 11 Федерального закона, 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.

Статья 6 прописывает гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением: 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; при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Закон определяет ряд требований к оформлению обращения: необходимо указать наименование органа, в который направляется обращение, либо фамилию, имя, отчество должностного лица (если это неизвестно, то указать должность соответствующего лица), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. В обращении 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.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, подлежит рассмотрению также в установленном Законом общем порядке.

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 (ст. 8).

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных публичных органов или должностных лиц, 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.

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 может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Статья 8 запрещает направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Если иного (вышестоящего) органа, компетентного рассматривать такую жалобу, нет, жалобу возвращают заявителю и разъясняют его право обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Статья 9 устанавливает обязательность принятия обращения к рассмотрению.

Согласно ст. 10 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 в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в ст. 11 Федерального закона;

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.

При этом государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, которому направлен запрос органа 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 подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

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.

Закон устанавливает, что на анонимные обращения (без фамилии или адреса), а также на обращения, написанные неразборчиво, ответ не дается. Если в обращении содержится вопрос, на который тому же гражданину уже давался ответ по существу тем же органом или должностным лицом, гражданину сообщают о нецелесообразности дальнейшей переписки. Оговорен и ряд иных специфических случаев ответов на обращения.

Срок рассмотрения письменного обращения - 30 дней со дня его регистрации. В исключительных случаях срок может быть продлен, но не более чем на 30 дней, с соответствующим уведомлением заявителя (ст. 12).

Закон прописывает также порядок личного приема граждан в государственных органах, органах местного самоуправления (ст. 13).

Если при рассмотрении обращения были допущены незаконные действия (бездействие) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданин имеет право по решению суда на возмещение убытков и компенсацию морального вреда.

В случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда (ст. 16).

3. Ранее действовавшая редакция п. 2 комментируемой статьи обязывала органы государственной власти и местного самоуправления способствовать садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям в осуществлении регистрации или перерегистрации не только их прав на садовые, огородные или дачные земельные участки, строения, сооружения на них, изготовлении планов (чертежей границ) соответствующих участков, но и их уставов. Сейчас в отношении регистрации и перерегистрации уставов объединения приравнены ко всем прочим юридическим лицам: никаких особых привилегий им Закон не дает. Однако, учитывая то, что в связи с характером деятельности садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений им чаще, чем другим видам юридических лиц, приходится обращаться в публичные органы с целью реализации прав на недвижимость, Закон обязывает соответствующие органы оказывать им в этом возможное содействие.

Другая форма содействия органов местного самоуправления садоводам, огородникам или дачникам - снижение тем из них, которые относятся к социально незащищенным группам населения, платы за государственную регистрацию или перерегистрацию прав на недвижимость, за изготовление планов (чертежей границ) участков на основании их письменных заявлений. Заявления рассматриваются в месячный срок. О принятом решении орган местного самоуправления обязан уведомить заявителя.

4. Следует обратить внимание на то, что если в ст. 35 и 36 речь шла о праве, а не об обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления оказывать поддержку садоводческим, огородническим или дачным некоммерческим объединениям в каких-либо из предложенных Законом формах, то в комментируемой статье указано на обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления оказывать содействие объединениям в создании инфраструктуры таких объединений, указаны пути осуществления такого содействия. Другой обязанностью является обеспечение проезда садоводов, огородников и дачников до своих земельных участков и обратно. Однако если в ранее действовавшей редакции статьи законодатель обязывал органы государственной власти и органы местного самоуправления вводить льготы для садоводов, огородников, дачников и членов их семей на пригородном пассажирском транспорте до садовых, огородных и дачных участков и обратно, то сейчас эта

норма исключена. Причина в том, что реально отличить граждан, едущих на свои участки, от других практически невозможно, а установление льготного тарифа на весь дачный сезон практически для всех пассажиров ляжет тяжким бременем на соответствующие бюджеты, в большинстве своем и без того дефицитные.

Подпункт 3 п. 3 обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления содействовать садоводам, огородникам, дачникам, их объединениям в обеспечении пожарной и санитарной безопасности, охраны окружающей природной среды, памятников и объектов природы, истории и культуры посредством создания комиссий по контролю за выполнением требований законодательства с участием представителей садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Эта норма соответствует положениям ст. 26 комментируемого Закона N 66-ФЗ, обязывающей государственные органы, осуществляющие контроль за соблюдением законодательства, оказывать консультативную и практическую помощь членам комиссии объединения по контролю за соблюдением законодательства, рассматривать их акты о нарушениях законодательства.

Содействие органов государственной власти и органов местного самоуправления развитию садоводства, огородничества, дачного хозяйства осуществляется в пределах своих полномочий.

5. См. также комментарии к ст. 26, 35 - 37.

Глава IX. РЕОРГАНИЗАЦИЯ И ЛИКВИДАЦИЯ САДОВОДЧЕСКОГО, ОГОРОДНИЧЕСКОГО ИЛИ ДАЧНОГО НЕКОММЕРЧЕСКОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ

Статья 39. Реорганизация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Комментарий к статье 39

1. Статья устанавливает основания, формы и порядок реорганизации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

Реорганизация - это изменение статуса юридического лица, осуществляемое в форме слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования.

В соответствии со ст. 58 ГК РФ при слиянии юридических лиц права и обязанности каждого из них переходят к вновь возникшему юридическому лицу в соответствии с передаточным актом. Таким образом, вместо двух или нескольких юридических лиц, прекращающих свое существование, создается одно новое, являющееся их правопреемником.

При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к последнему переходят права и обязанности присоединенного юридического лица в соответствии с передаточным актом. При этом присоединенное юридическое лицо прекращает свое существование.

При разделении юридического лица его права и обязанности переходят к вновь возникшим юридическим лицам в соответствии с разделительным балансом. То есть вместо одного юридического лица появляются два или несколько новых, ранее не существовавших юридических лиц, разделившееся юридическое лицо прекращает свое существование.

При выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к каждому из них переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с разделительным балансом. При этом реорганизуемое юридическое лицо продолжает свое существование наряду со вновь появившимся юридическим лицом.

При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида (изменении организационно-правовой формы) к вновь возникшему юридическому лицу переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с передаточным актом.

Юридическое лицо считается реорганизованным, за исключением случаев реорганизации в форме присоединения, с момента государственной регистрации вновь возникших юридических лиц.

При реорганизации юридического лица в форме присоединения к нему другого юридического лица первое из них считается реорганизованным с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного юридического лица.

Правопреемство образующихся в результате реорганизации юридических лиц касается в основном перехода к ним имущественных прав и обязанностей ранее существовавших юридических лиц, однако возможна передача и неимущественных прав (права на наименование, неимущественных прав, следующих из патента на изобретение, и т.п.).

2. Согласно п. 5 комментируемой статьи члены реорганизованного садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения становятся членами вновь создаваемых садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений.

Эта норма "работает" только в том случае, если в результате реорганизации создаются другие садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения.

Однако согласно ст. 17 Федерального закона от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (в ред. от 30 декабря 2006 г.) некоммерческое партнерство (одна из возможных организационно-правовых форм садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения) вправе преобразоваться в фонд или автономную некоммерческую организацию, а также в хозяйственное общество в случаях и порядке, которые установлены федеральным законом. Ассоциация или союз вправе преобразоваться в фонд, автономную некоммерческую организацию, хозяйственное общество или товарищество.

При этом следует учитывать, что ни фонд, ни автономная некоммерческая организация не имеют членства. Строго говоря, нет членской основы и в хозяйственных обществах и товариществах: в них состоят не члены организации, а участники. Поэтому в случае преобразования объединения п. 5 комментируемой статьи может быть применен адекватно, только если садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение преобразуется в юридическое лицо другой предусмотренной для него комментируемым Законом организационно-правовой формы (например, некоммерческое товарищество в некоммерческое партнерство, потребительский кооператив - в некоммерческое товарищество и т.п.). Однако и здесь возникает коллизия норм комментируемого Закона и Федерального закона "О некоммерческих организациях": в последнем не сказано о возможности некоммерческого партнерства преобразовываться в некоммерческое товарищество или потребительский кооператив. Поэтому, на первый взгляд, получается, что некоммерческое партнерство не может преобразоваться ни в какую иную приемлемую для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства прописанную в комментируемом Законе форму юридического лица и, соответственно, при преобразовании вообще не может продолжать ту же деятельность. Однако при разрешении этой коллизии следует помнить о большей юридической силе специальных норм права по отношению к общим нормам права, поэтому положения комментируемого Закона как специальные нормы имеют приоритет по отношению к общим нормам Федерального закона "О некоммерческих организациях".

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.

3. Решение о реорганизации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения принимает общее собрание членов объединения в соответствии с нормами гражданского законодательства.

В случаях, установленных Законом, реорганизация юридического лица в форме его разделения или выделения из его состава одного или нескольких юридических лиц осуществляется по решению уполномоченных государственных органов или по решению суда.

Интересно сравнить нормы п. 1 ст. 21 и ст. 39 комментируемого Закона: если в первом случае для определения органа, компетентного решать вопрос о реорганизации, не делается разницы между общим собранием и собранием уполномоченных, то во втором речь идет именно и только об общем собрании. Норма ст. 39 является специальной по отношению к норме ст. 21, так как подробно раскрывает содержание одного из правомочий (принимать решение о реорганизации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения), лишь названного среди других в ст. 21, при коллизии норм приоритет имеет специальная норма по отношению к общей, в связи с этим применяться должна норма ст. 39, поэтому для решения вопроса о реорганизации нужно созывать общее собрание, а не собрание уполномоченных.

Согласно п. 2 ст. 21 комментируемого Закона N 66-ФЗ для принятия на собрании решения о реорганизации необходимо квалифицированное большинство в две трети голосов, если уставом объединения не предусмотрены еще более жесткие условия голосования, вплоть до единогласия.

Решение о преобразовании некоммерческого партнерства принимается учредителями единогласно, ассоциации (союза) - всеми членами, заключившими договор о ее создании.

Соблюдение значительно более жестких условий для голосования по вопросу о преобразовании некоммерческой организации, чем для голосования по вопросу о реорганизации в иных формах (слиянии, присоединении, выделении, разделении), обусловлено тем, что при изменении организационно-правовой формы юридического лица меняются имущественные отношения, права и обязанности, ответственность членов объединения.

Тем не менее, даже если общее собрание примет решение не проводить разделения объединения или выделения из него другого садоводческого, огороднического или дачного

некоммерческого объединения, заинтересованные в такой реорганизации члены объединения вправе оспорить это решение, обратившись в суд, либо выйти из объединения.

4. Судьба имущества и связанные с ним права и обязанности правопреемников реорганизуемых юридических лиц определяются в передаточном акте или разделительном балансе. При передаче имущества производится его инвентаризация, которая отражается в передаточном акте или разделительном балансе. После принятия решения о передаче имущества передающая сторона не вправе производить из него никаких изъятий.

Передаточный акт и разделительный баланс, согласно ст. 59 ГК РФ и п. 3 комментируемой статьи, должны содержать положения о правопреемстве по всем обязательствам реорганизованного юридического лица в отношении всех его кредиторов и должников, включая и обязательства, оспариваемые сторонами.

Передаточный акт или разделительный баланс утверждается общим собранием членов объединения, принявшим решение о его реорганизации, и представляется вместе с учредительными документами для государственной регистрации вновь возникших юридических лиц или внесения изменений в учредительные документы существующих юридических лиц.

Согласно ст. 59 ГК РФ 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.

5. Законодатель предусматривает особые гарантии защиты прав кредиторов реорганизуемого юридического лица. Из статьи 60 ГК РФ следует, что общее собрание как орган садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, принявший решение о его реорганизации, обязано немедленно письменно уведомить об этом решении кредиторов реорганизуемого объединения. Кредиторы вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является реорганизуемое объединение, и возмещения убытков. При этом в п. 6 комментируемой статьи дублируется норма п. 3 ст. 60 ГК РФ: если разделительный баланс не дает возможности определить правопреемника реорганизованного юридического лица, вновь возникшие юридические лица несут солидарную ответственность по обязательствам реорганизованного юридического лица перед его кредиторами.

Согласно ст. 323 ГК РФ при солидарной обязанности должников кредитор вправе требовать исполнения как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом как полностью, так и в части долга (ст. 323 ГК РФ). Кредитор, не получивший полного удовлетворения от одного из солидарных должников, имеет право требовать недополученное от остальных солидарных должников. Солидарные должники остаются обязанными до тех пор, пока обязательство не исполнено полностью. При этом в соответствии со ст. 325 ГК РФ исполнение солидарной обязанности полностью одним из должников освобождает всех остальных должников от исполнения кредитором.

Далее, если иное не вытекает из отношений между солидарными должниками:

- 1) должник, исполнивший солидарную обязанность, имеет право регрессного требования к остальным должникам в равных долях за вычетом доли, падающей на него самого;
- 2) неуплаченное одним из солидарных должников должнику, исполнившему солидарную обязанность, падает в равной доле на этого должника и на остальных должников.

Правила ст. 325 ГК РФ применяются соответственно при прекращении солидарного обязательства зачетом встречного требования одного из должников.

6. Пункты 7 и 8 комментируемой статьи дублируют нормы п. 4 ст. 57 ГК РФ - о моменте, с которого юридическое лицо считается реорганизованным.

Уточняет эти нормы ст. 16 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ (в ред. от 5 февраля 2007 г.) "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (далее по тексту комментария к ст. 39 именуемый Законом о регистрации).

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 завершённой, 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 завершённой.

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. Закон о регистрации в гл. V устанавливает конкретный порядок государственной регистрации юридических лиц, создаваемых путем реорганизации.

В статье 14 перечислены документы, которые необходимо представлять в регистрирующий орган при государственной регистрации юридического лица, создаваемого путем реорганизации:

а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации каждого вновь возникающего юридического лица, создаваемого путем реорганизации, по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации (см. Постановление Правительства РФ от 19 июня 2002 г. N 439 "Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей" (в ред. от 22 мая 2006 г., с изм. от 1 августа 2006 г.), см. также Методические разъяснения, утвержденные Приказом Федеральной налоговой службы России от 1 ноября 2004 г. N САЭ-3-09/16@). В отношении некоммерческих партнерств и некоммерческих товариществ следует обратить внимание на Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2006 г. N 212 "О мерах по реализации отдельных положений федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций" (вместе с Правилами передачи сведений о некоммерческих организациях, зарегистрированных до вступления в силу Федерального закона от 10 января 2006 г. N 18-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации").

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.

В случае, если в учредительные документы юридического лица, создаваемого путем реорганизации, вносятся изменения, государственная регистрация таких изменений осуществляется в соответствии с правилами, установленными гл. VI Закона о регистрации.

Согласно ст. 15 Закона о регистрации государственная регистрация юридических лиц, создаваемых путем реорганизации, осуществляется регистрирующими органами по месту нахождения реорганизуемых юридических лиц.

В случае, если место нахождения юридических лиц, создаваемых путем реорганизации, отличается от места нахождения реорганизуемого юридического лица, применяются Правила взаимодействия регистрирующих органов при государственной регистрации юридических лиц в случае их реорганизации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. N 110 (в ред. от 30 декабря 2005 г.).

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, за исключением реорганизации в форме присоединения: она считается завершенной с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности последнего из присоединенных юридических лиц.

Представление документов юридических лиц, создаваемых путем реорганизации, осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 9 Закона о регистрации.

В ней установлено, что документы 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.

Требования к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Заявление, представляемое в регистрирующий орган, удостоверяется подписью уполномоченного лица (далее - заявитель), подлинность которой должна быть засвидетельствована в нотариальном порядке (см. письмо МНС РФ от 20 сентября 2004 г. N 09-0-10/3733@).

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).

При государственной регистрации юридического лица заявителями могут являться следующие физические лица:

руководитель постоянно действующего исполнительного органа регистрируемого юридического лица или иное лицо, имеющие право без доверенности действовать от имени этого юридического лица;

учредитель (учредители) юридического лица при его создании;

руководитель юридического лица, выступающего учредителем регистрируемого юридического лица;

конкурсный управляющий или руководитель ликвидационной комиссии (ликвидатор) при ликвидации юридического лица;

иное лицо, действующее на основании полномочия, предусмотренного федеральным законом, или актом специально уполномоченного на то государственного органа, или актом органа местного самоуправления.

(Разъяснения к этим нормам см. в письме МНС РФ от 16 марта 2004 г. N 09-1-02/1012.)

Датой представления документов при осуществлении государственной регистрации считается 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 получения 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.

Регистрирующий орган не вправе требовать представления других документов, кроме документов, установленных Федеральным законом N 66-ФЗ.

Нотариальное удостоверение документов, представляемых при государственной регистрации, необходимо только в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Согласно ст. 8 Закона о регистрации ее срок не должен превышать пять рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган. Очевидно, что этот срок должен исчисляться по каждому акту регистрации отдельно (например, при разделении юридического лица - по каждому вновь возникшему юридическому лицу).

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.

8. Поскольку реорганизация юридических лиц предполагает универсальное правопреемство, важно обратить внимание на ряд норм, устанавливающих порядок такого правопреемства для различных видов правоотношений.

Налоговый кодекс Российской Федерации в ст. 50 определяет порядок исполнения обязанности по уплате налогов и сборов при реорганизации юридического лица. Исполнение обязанностей 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 правопреемника (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 настоящей статьей обязанностей по уплате налогов и сборов пользуется всеми правами, исполняет все обязанности в порядке, предусмотренном Налоговым кодексом для налогоплательщиков.

При этом, согласно п. 3 ст. 50 НК РФ, реорганизация юридического лица не изменяет сроков исполнения его обязанностей по уплате налогов правопреемником (правопреемниками) этого юридического лица.

Статья определяет особенности уплаты налогов при различных формах реорганизации, а также последствия внесения в счет налоговых платежей излишних сумм.

Статья 23 обязывает налогоплательщиков письменно сообщать в налоговый орган по месту нахождения организации об открытии или закрытии счетов (лицевых счетов) - в семидневный срок; обо всех случаях участия в российских и иностранных организациях - в срок не позднее одного месяца со дня начала такого участия; обо всех обособленных подразделениях, созданных на территории Российской Федерации, - в срок не позднее одного месяца со дня создания обособленного подразделения или прекращения деятельности организации через обособленное подразделение (закрытия обособленного подразделения). Указанное сообщение представляется в налоговый орган по месту нахождения организации; о реорганизации или ликвидации организации - в течение трех дней со дня принятия такого решения.

Статья 259 НК РФ, устанавливая методы и порядок расчета сумм амортизации, указывает особенности расчета при реорганизации юридического лица.

Согласно ст. 39 НК РФ передача основных средств, нематериальных активов и (или) иного имущества организации ее правопреемнику (правопреемникам) при реорганизации этой организации не признается реализацией товаров, работ или услуг.

Статья 84 НК РФ, прописывая порядок постановки на учет и снятия с учета организаций и физических лиц, указывает, что в случае ликвидации или реорганизации организации снятие ее с учета осуществляется на основании сведений, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 29 марта 2007 г.) в ст. 2.10 устанавливает особенности привлечения к административной ответственности юридических лиц при реорганизации.

При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо.

При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому, согласно разделительному балансу, перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение.

При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

При всех формах реорганизации административная ответственность за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Гражданский кодекс в ст. 1093 возлагает на правопреемника реорганизованного юридического лица, которое признано в установленном порядке ответственным за вред, причиненный жизни или здоровью, обязанность по выплате соответствующих платежей. К нему же предъявляются требования о возмещении вреда.

Если при разделении, выделении, преобразовании юридического лица в иную организационно-правовую форму возникают несколько юридических лиц, то в разделительном балансе должно быть названо лицо, обязанное выплачивать потерпевшему возмещение. Когда в разделительном балансе таких сведений нет, то вновь возникшие юридические лица несут солидарную ответственность по обязательствам реорганизованного на основании п. 3 ст. 60 ГК.

Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (в ред. от 5 февраля 2007 г.) в п. 3 ст. 13 устанавливает, что, если юридическое лицо при реорганизации прекращает свою деятельность (кроме случаев преобразования или слияния при наличии на дату государственной регистрации правопреемника реорганизованных юридических лиц у каждого участвующего в слиянии юридического лица лицензии на один и тот же вид деятельности), его лицензия теряет юридическую силу.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона N 129-ФЗ от 21 ноября 1996 г. "О бухгалтерском учете" (в ред. от 3 ноября 2006 г.) при реорганизации юридического лица обязательно проводится инвентаризация его имущества и обязательств. Поэтому составлению разделительного баланса должна предшествовать полная инвентаризация имущества и обязательств организации, подлежащей разделению. При проведении инвентаризации необходимо руководствоваться Методическими указаниями по инвентаризации имущества и

финансовых обязательств, утвержденными Приказом Минфина РФ от 13 июня 1995 г. N 49 "Об утверждении Методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств".

Организуя процесс реорганизации, следует также обратить внимание на такие документы, как Приказ МНС РФ от 3 марта 2004 г. N БГ-3-09/178 "Об утверждении Порядка и условий присвоения, применения, а также изменения идентификационного номера налогоплательщика и форм документов, используемых при постановке на учет, снятии с учета юридических и физических лиц", Приказ ФНС РФ от 1 декабря 2006 г. N САЭ-3-09/826@ "Об утверждении форм документов, используемых при постановке на учет и снятии с учета российских организаций и физических лиц", Приказ Минфина РФ от 20 мая 2003 г. N 44н "Об утверждении Методических указаний по формированию бухгалтерской отчетности при осуществлении реорганизации организаций", Постановление Госкомстата РФ от 15 июля 2002 г. N 154 "Об утверждении Положения о порядке представления статистической информации, необходимой для проведения государственных статистических наблюдений", Приказ Федеральной налоговой службы от 30 ноября 2004 г. N САЭ-3-09/141@ "Об утверждении Методических указаний для налоговых органов по вопросам единообразия процедуры снятия с учета и постановки на учет в налоговых органах российских организаций в связи с реорганизацией" и приложение 1 к этому Приказу - Методические указания для налоговых органов по вопросам единообразия процедуры снятия с учета и постановки на учет в налоговых органах российских организаций в связи с реорганизацией, Приказ ФНС РФ от 9 ноября 2006 г. N САЭ-3-09/778@ "Об утверждении форм, рекомендуемых налогоплательщикам для сообщения сведений, предусмотренных пунктом 2 статьи 23 Налогового кодекса Российской Федерации", письмо Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина РФ от 23 ноября 2004 г. N 03-05-02-04/59 "Об определении налоговой базы по ЕНН в случае реорганизации организации в форме присоединения", письмо МНС РФ от 5 мая 2004 г. N 03-1-08/1123/13 "О порядке исчисления налога на добавленную стоимость при реорганизации (выделении) юридического лица". Некоторые вопросы правоприменительной практики, связанной с реорганизацией юридических лиц, получили свое толкование в письме Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 августа 1995 г. N С1-7/ОП-506 "Об отдельных рекомендациях, принятых на совещаниях по судебной-арбитражной практике".

Статья 40. Ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Комментарий к статье 40

1. Статья устанавливает общие правила ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения.

В отличие от реорганизации, для которой характерно правопреемство вновь образованных юридических лиц по обязательствам реорганизованных, ликвидация юридического лица влечет в соответствии со ст. 61 ГК РФ его прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам.

Прекращаются трудовые отношения, прекращается действие лицензий, выданных данному юридическому лицу, прекращается правовая охрана товарного знака и знака обслуживания, если юридическое лицо обладало исключительным правом на товарный знак (см. утвержденные Приказом Роспатента от 3 марта 2003 г. N 28 Правила принятия решения о досрочном прекращении правовой охраны товарного знака и знака обслуживания в случае ликвидации юридического лица - обладателя исключительного права на товарный знак или прекращении предпринимательской деятельности физического лица - обладателя исключительного права на товарный знак), а также права на пользование наименованием места происхождения товара (см. Приказ Роспатента от 3 марта 2003 г. N 29 "О правилах принятия решения о досрочном прекращении действия свидетельства на право пользования наименованием места происхождения товара при ликвидации юридического лица - обладателя свидетельства").

Ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения осуществляется в соответствии с нормами Гражданского кодекса РФ с учетом особенностей, установленных комментируемым Законом N 66-ФЗ и другими федеральными законами. В частности, объединение любого вида может быть ликвидировано в случае несостоятельности (банкротства) по решению суда или объявления себя банкротом в добровольном порядке, поэтому к нему будут применяться нормы соответствующего законодательства.

2. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение может быть ликвидировано в добровольном или принудительном порядке. Так, объединение может быть ликвидировано во исполнение положений устава, если в уставе его существование как юридического лица поставлено в зависимость от наступления определенного юридического факта - истечения срока, на который создано объединение, достижения цели, ради которой оно создано, и т.п.

Для добровольной ликвидации необходимо в соответствии со ст. 21 комментируемого Закона принять соответствующее решение общим собранием членов объединения квалифицированным большинством в две трети голосов, если уставом объединения не установлена необходимость единогласия.

Объединение может быть ликвидировано в принудительном порядке:

а) по требованию кредитора;

б) по требованию органа государственной власти или органа местного самоуправления, которым законом предоставлено право на предъявление такого требования.

В частности, в соответствующих случаях иски о принудительной ликвидации юридических лиц могут заявляться налоговыми органами, прокурором или антимонопольным органом и т.п.

Основания для ликвидации в принудительном порядке могут быть следующими:

а) признание судом недействительной регистрации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в качестве юридического лица в связи с допущенными при его создании грубыми нарушениями закона или иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер;

б) по решению суда в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо деятельности, запрещенной законом, либо с нарушением Конституции Российской Федерации (здесь следует отметить, что основная деятельность садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения не относится к лицензируемым видам деятельности, однако если объединение как вспомогательной, побочной решило заняться другим видом деятельности, оно должно обязательно проверить, не является ли это новое направление деятельности лицензируемым и вправе ли в принципе объединение этой деятельностью заниматься);

в) по решению суда в случае ведения деятельности с иными неоднократными или грубыми нарушениями законов или иных правовых актов;

г) по решению суда, если деятельность объединения противоречит его уставным целям;

д) при конфискации имущества и земельных участков в случаях, предусмотренных законом;

е) при реквизиции имущества и земельных участков;

ж) при изъятии земельных участков для государственных или общественных нужд в случаях, предусмотренных законом;

з) в случае признания судом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, созданного в форме потребительского кооператива, банкротом либо в случае объявления им о своем банкротстве в порядке, установленном законом;

и) в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

3. Пункт 3 комментируемой статьи закрепляет права членов садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения на земельные участки и другое недвижимое имущество при ликвидации объединения.

Однако следует отметить, что в отличие от членов некоммерческого партнерства и некоммерческого товарищества члены потребительского кооператива, согласно ст. 116 ГК РФ, несут субсидиарную (дополнительную) ответственность по долгам кооператива в случае убыточности его годового баланса: если собственных средств кооператива не хватает для покрытия его убытков, члены кооператива обязаны внести для этого дополнительные взносы. При этом они солидарно несут субсидиарную ответственность по долгам кооператива в пределах невнесенной части дополнительного взноса каждого из членов кооператива. Это означает, в частности, что, если при ликвидации кооператива не хватает его собственного имущества для расчетов с кредиторами, суд вправе принять решение о привлечении к ответственности членов кооператива как субсидиарных должников, в том числе путем обращения взыскания на их земельные участки и недвижимое имущество.

Статья 41. Порядок ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Комментарий к статье 41

1. Нормы, определяющие порядок ликвидации садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, содержатся в Гражданском кодексе РФ (ст. 61 - 64), Федеральном законе "О некоммерческих организациях" (ст. 18, 19) и комментируемой статье. Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение, созданное в форме потребительского кооператива, может быть также ликвидировано в результате судебного признания его банкротом или добровольного объявления о своем банкротстве (ст. 65 ГК РФ).

2. Назначает ликвидационную комиссию и определяет порядок и сроки ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения общее собрание членов объединения (собрание уполномоченных) либо принявший решение о его ликвидации

орган государственной власти или орган местного самоуправления. Порядок и сроки создания ликвидационной комиссии при банкротстве садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива определяются в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве).

В прежней редакции ст. 41 для назначения ликвидационной комиссии требовалось согласование с органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц. Теперь эта норма отменена.

Если ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения проводится по решению суда, то в соответствии с ч. 2 п. 3 ст. 61 ГК РФ обязанности по ее осуществлению могут быть возложены этим решением на членов объединения либо на общее собрание (собрание уполномоченных) как орган, уполномоченный на ликвидацию объединения согласно нормам устава объединения.

3. Ликвидация юридического лица - не одномоментный акт, а достаточно длительная процедура прекращения его деятельности. До внесения записи о ликвидации объединения как юридического лица в государственный реестр юридических лиц объединение не утрачивает своей правоспособности.

Согласно ст. 43 Трудового кодекса РФ коллективный договор сохраняет свое действие в течение всего срока проведения ликвидации. До окончания ликвидации продолжают трудовые отношения с работниками объединения. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" (в ред. от 29 декабря 2006 г.) в ст. 27 предусматривает, что работникам при расторжении трудового договора в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации предоставляются гарантии и компенсации в соответствии с трудовым законодательством. При отсутствии у ликвидируемой организации средств, предназначенных для расчетов с увольняемыми гражданами, выплата компенсаций производится в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации.

С момента назначения ликвидационной комиссии к ней переходят полномочия на управление делами ликвидируемого объединения, она же выступает от имени ликвидируемого объединения в суде, представляет его интересы в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Она вправе совершать от имени объединения лишь те сделки, которые необходимы для осуществления процедуры ликвидации (завершения текущих дел, в том числе своевременного начисления и уплаты налогов, выявления кредиторов и расчетов с ними, взимания дебиторской задолженности, выявления и оценки имущества объединения, получения информации о размерах и структуре его активов, опротестования сделок, ущемляющих интересы кредиторов и т.п.). Поэтому правоспособность общества, находящегося в процессе ликвидации, сводится к компетенции ликвидационной комиссии, определяемой в соответствии со ст. 62 и 63 ГК.

С учетом этого судебная практика признает за руководителем (председателем) ликвидационной комиссии право подписывать иски при обращении в суд от имени ликвидируемого юридического лица, выдавать доверенности лицам, уполномоченным представлять интересы этого юридического лица в суде, совершать другие юридические действия от имени ликвидируемого юридического лица в соответствии с решениями ликвидационной комиссии, принятыми в пределах предоставленных ей законом прав (см. информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 января 2000 г. N 50 "Обзор практики разрешения споров, связанных с ликвидацией юридических лиц (коммерческих организаций)", п. 12 указанного Обзора).

В соответствии со ст. 20 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (в ред. от 5 февраля 2007 г.) учредители (участники) 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.

3. Ликвидационная комиссия направляет в банк, где находятся счета ликвидируемого объединения, заявление о прекращении списания средств со счетов без согласия ликвидационной комиссии. После этого банк прекращает дальнейший прием исполнительных и иных документов по счету - все требования кредиторов сосредоточивает у себя ликвидационная комиссия.

Ликвидационная комиссия разрабатывает план ликвидации, в котором подробно расписывает перечень необходимых действий по ликвидации и порядок их осуществления, в том числе свои предложения по условиям продажи имущества организации, распределению оставшихся после расчетов с кредиторами денежных средств, преодолению негативных социальных последствий ликвидации и т.п. К плану прилагаются бухгалтерский баланс, составленный на момент принятия решения о ликвидации, и список кредиторов с указанием сумм требований каждого из них.

Следует обратить внимание, что в соответствии с п. 8 комментируемой статьи после принятия решения о ликвидации члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения обязаны погасить полностью задолженность по взносам в размерах и в сроки, которые установлены общим собранием членов такого объединения (собранием уполномоченных).

4. Закон, следуя за нормами Гражданского кодекса РФ, предусматривает несколько путей информирования кредиторов объединения и третьих лиц о процедуре ликвидации.

Во-первых, орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, вносит в Единый государственный реестр юридических лиц сведения о том, что данное садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение находится в процессе ликвидации. Таким образом эта информация становится доступной для широкого круга лиц, поскольку реестр открыт для всеобщего ознакомления.

Во-вторых, ликвидационная комиссия принимает меры к выявлению кредиторов ликвидируемого объединения и письменно уведомляет их о ликвидации объединения как юридического лица.

В-третьих, ликвидационная комиссия публикует в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц, сообщение о ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, порядке и сроке предъявления требований его кредиторов. Этот срок не может быть меньше двух месяцев с момента публикации о ликвидации.

5. Окончание срока, отведенного на предъявление кредиторами требований, означает, по сути, завершение первого этапа ликвидации объединения.

Далее выявляются все должники объединения и взыскивается дебиторская задолженность путем предъявления претензий или обращения в суд. Кроме того, обобщается информация о кредиторах объединения, сумме и содержании предъявленных ими требований.

К числу кредиторов относятся не только физические или юридические лица - требования к ликвидируемому объединению может предъявить и государство в лице уполномоченных органов власти. В частности, ст. 49 Налогового кодекса РФ устанавливает порядок исполнения обязанности по уплате налогов и сборов (пеней, штрафов) при ликвидации организации. Интересно, что в п. 4 ст. 49 НК РФ указано: суммы излишне уплаченных ликвидируемой организацией или излишне взысканных с этой организации налогов, сборов (пеней, штрафов) подлежат зачету налоговым органом в счет погашения недоимки по иным налогам, сборам и задолженности ликвидируемой организации по пеням, штрафам в порядке, установленном Налоговым кодексом РФ.

Подлежащая зачету сумма излишне уплаченных или излишне взысканных налогов, сборов (пеней, штрафов) распределяется пропорционально недоимке по иным налогам, сборам и задолженности ликвидируемой организации по пеням, штрафам, подлежащим уплате (взысканию) в бюджетную систему Российской Федерации, контроль за исчислением и уплатой которых возложен на налоговые органы.

При отсутствии у ликвидируемой организации задолженности по исполнению обязанности по уплате налогов и сборов, а также по уплате пеней, штрафов сумма излишне уплаченных этой организацией или излишне взысканных налогов, сборов (пеней, штрафов) подлежит возврату этой организации в порядке, установленном Налоговым кодексом РФ, не позднее одного месяца со дня подачи заявления налогоплательщика-организации.

Статья 59 НК РФ прописывает основания списания безнадежных долгов по налогам и сборам.

На этом этапе ликвидационная комиссия составляет промежуточный ликвидационный баланс, который содержит сведения о наличии земли и другого имущества общего пользования ликвидируемого объединения, перечень предъявленных кредиторами требований и результат их рассмотрения: признаны ли они правомерными и, соответственно, подлежащими удовлетворению либо неправомерными, в удовлетворении которых следует отказать. Учредители (участники) юридического лица или орган, принявшие решение о ликвидации юридического лица, уведомляют регистрирующий орган о составлении промежуточного ликвидационного баланса.

В случае отказа ликвидационной комиссии в удовлетворении требований кредитора либо уклонения от их рассмотрения кредитор вправе в соответствии с п. 4 ст. 64 ГК РФ до утверждения ликвидационного баланса объединения обратиться в суд с иском к ликвидационной комиссии. По

решению суда требования кредитора могут быть удовлетворены за счет оставшегося имущества ликвидированного объединения.

Требования кредитора, заявленные после истечения срока, установленного ликвидационной комиссией для их предъявления, удовлетворяются в соответствии с п. 5 ст. 64 ГК РФ из имущества ликвидируемого объединения, оставшегося после удовлетворения требований кредиторов, заявленных в срок.

6. Есть некоторые различия действий ликвидационной комиссии при недостатке денежных средств ликвидируемого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в зависимости от выбранной им организационно-правовой формы.

Если денежных средств садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества или садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства недостаточно для удовлетворения требований кредиторов, то в соответствии с п. 3 ст. 63 ГК РФ ликвидационная комиссия осуществляет продажу имущества, находящегося в его собственности, в том числе земельного участка, с публичных торгов в порядке, установленном для исполнения судебных решений.

Если денежных средств садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива недостаточно для удовлетворения требований кредиторов, то ликвидационная комиссия вправе предложить общему собранию членов 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 кооператива с публичных торгов в порядке, установленном для исполнения судебных решений.

7. Промежуточный ликвидационный баланс утверждается общим собранием членов объединения (собранием уполномоченных) либо органом, принявшим решение о ликвидации. Ранее для утверждения ликвидационного баланса требовалось согласование органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц, теперь эта норма отменена.

Со дня утверждения ликвидационного баланса начинается третий этап ликвидации - удовлетворение требований кредиторов. Оно осуществляется в очередности, установленной ст. 64 ГК РФ.

В первую очередь удовлетворяются требования граждан, перед которыми ликвидируемое юридическое лицо несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, путем капитализации соответствующих повременных платежей, а также по требованиям о компенсации морального вреда. В соответствии с п. 2 ст. 1093 ГК РФ в случае ликвидации юридического лица, признанного в установленном порядке ответственным за вред, причиненный жизни или здоровью, соответствующие платежи должны быть капитализированы для выплаты их потерпевшему по правилам, установленным законом или иными правовыми актами (см. следующие документы: Порядок внесения в ФСС РФ капитализированных платежей при ликвидации юридических лиц - страхователей по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2000 г. N 863; Методика расчета размера капитализируемых платежей для обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний при ликвидации (банкротстве) юридических лиц - страхователей (утв. Постановлением Фонда социального страхования РФ от 30 июля 2001 г. N 72); письмо Фонда социального страхования РФ от 1 ноября 2001 г. N 02-18/07-7809 "О применении Методики расчета размера капитализируемых платежей для обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний при ликвидации (банкротстве) юридических лиц - страхователей").

Моральный вред ст. 151 ГК РФ определяет как причиненные гражданину физические или нравственные страдания. Если моральный вред причинен гражданином действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред.

Вопросы компенсации морального вреда раскрывают ст. 1099 - 1101 Гражданского кодекса РФ (часть вторая). Правоприменительная практика обобщена в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. N 10 (в ред. от 6 февраля 2007 г.) "Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда" и в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. N 3 "О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц".

Во вторую очередь производятся расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и по выплате вознаграждений по авторским

договорам (в соответствии с Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. N 231-ФЗ с 1 января 2008 г. слова "по авторским договорам" будут заменены словами "авторам результатов интеллектуальной деятельности", т.е. очередниками второй очереди станут все авторы вне зависимости от наличия авторских договоров).

В третью очередь производятся расчеты по обязательным платежам в бюджет и во внебюджетные фонды.

В четвертую очередь производятся расчеты с другими кредиторами.

Требования кредиторов каждой очереди удовлетворяются после полного удовлетворения требований кредиторов предыдущей очереди, за исключением требований кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемого юридического лица.

Требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемого юридического лица, удовлетворяются за счет средств, полученных от продажи предмета залога, преимущественно перед иными кредиторами, за исключением обязательств перед кредиторами первой и второй очереди, права требования по которым возникли до заключения соответствующего договора залога.

Не удовлетворенные за счет средств, полученных от продажи предмета залога, требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества ликвидируемого юридического лица, удовлетворяются в составе требований кредиторов четвертой очереди.

При недостаточности имущества садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого товарищества или садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого партнерства оно в соответствии с п. 3 ст. 64 ГК РФ распределяется между кредиторами соответствующей очереди пропорционально суммам требований, подлежащих удовлетворению.

Требования кредиторов, не удовлетворенные из-за недостаточности имущества ликвидируемого юридического лица, считаются в соответствии с п. 6 ст. 64 ГК РФ погашенными.

Однако при недостаточности имущества садоводческого, огороднического или дачного потребительского кооператива его кредиторы вправе обратиться в суд с иском об удовлетворении оставшейся части требований за счет имущества членов кооператива, в том числе за счет принадлежащих им по праву собственности земельных участков и недвижимого имущества на них.

Согласно части второй п. 4 ст. 61 ГК РФ, если стоимость имущества садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения недостаточна для удовлетворения требований кредиторов, оно может быть ликвидировано только в соответствии с процедурой банкротства в порядке, предусмотренном ст. 65 ГК РФ и законодательством о банкротстве, даже если уже начат процесс ликвидации объединения как юридического лица в обычном порядке.

В соответствии со ст. 224 Федерального закона от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ (в ред. от 5 февраля 2007 г.) "О несостоятельности (банкротстве)" при обнаружении обстоятельств, свидетельствующих о неплатежеспособности ликвидируемого юридического лица, ликвидационная комиссия (ликвидатор) обязана обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании его банкротом. При обнаружении этих обстоятельств после принятия решения о ликвидации юридического лица и до создания ликвидационной комиссии (назначения ликвидатора) заявление о признании должника банкротом должно быть подано в арбитражный суд руководителем объединения.

О некоторых вопросах практики применения положений законодательства о банкротстве отсутствующих должников и прекращении недействующих юридических лиц см. Постановление Пленума ВАС РФ от 20 декабря 2006 г. N 67.

Требования кредиторов, не признанные ликвидационной комиссией, если кредитор не обращался с иском в суд, а также требования, в удовлетворении которых решением суда кредитору отказано, считаются погашенными (п. 6 ст. 64 ГК РФ).

8. 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 объединения орган. Ранее существовавшее требование об обязательном согласовании ликвидационного баланса с органом, осуществляющим государственную регистрацию, сейчас отменено.

Статья 42. Имущество ликвидируемого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Комментарий к статье 42

1. Данная статья регламентирует порядок распоряжения имуществом в случае ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан. В случае, если в соответствии с п. 2 ст. 40 Федерального закона N 66-ФЗ возникли основания для

ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, имеющего долги, прежде всего удовлетворяются требования кредиторов в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ и федеральными законами. Согласно Федеральному закону N 66-ФЗ при ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения как юридического лица сохраняются права его бывших членов на земельные участки и другое недвижимое имущество (п. 3 ст. 40).

В данной статье Федеральный закон N 66-ФЗ закрепляет право участников на оставшиеся после удовлетворения требований кредиторов земельный участок и имущество такого объединения - при условии, что данные участок и другое имущество находятся в собственности садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения как юридического лица. В случае, если члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения дали свое согласие на продажу земельного участка и другого имущества, оставшихся после удовлетворения требований кредиторов и находящихся в собственности этого объединения, то вырученные от этой продажи средства могут быть переданы членам такого объединения в равных долях.

2. Выкупная цена земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения соответствует выкупной цене, установленной ст. 281 Гражданского кодекса РФ для земельного участка, изымаемого для государственных и муниципальных нужд. При определении выкупной цены земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения в нее включаются рыночная стоимость данных земельного участка и имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием таких земельного участка и имущества, в том числе убытки, которые собственник несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, включая упущенную выгоду.

Рыночная стоимость земельного участка устанавливается в соответствии с федеральным законом об оценочной деятельности (п. 1 ст. 66 ЗК РФ). Вопросы проведения оценки недвижимости, в том числе и земельных участков, урегулированы в Федеральном законе от 29 июля 1998 г. N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" (с последующими изменениями).

Что касается убытков, причиненных собственнику (садоводческому, огородническому и дачному некоммерческому объединению или его членам) изъятием земельного участка и имущества, то их расчет производится в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством РФ. Основным актом в данной области является Постановление Правительства РФ от 7 мая 2003 г. N 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".

Данный порядок применяется с учетом норм нового Земельного кодекса РФ и других федеральных законов.

В расчет убытков, причиненных садоводческому, огородническому и дачному некоммерческому объединению, могут входить: стоимость плодово-ягодных, защитных и иных многолетних насаждений, затраты на перенос на новое место построек и сооружений, стоимость незавершенного производства и др. Упущенная выгода в садоводческом, огородническом и дачном некоммерческом объединении является частью указанных убытков и вызывается, как правило, прекращением ежегодного получения членами объединения, о котором идет речь, продукции сельскохозяйственного производства с садовых, огородных и дачных земельных участков. Таким образом, упущенная выгода представляет собой стоимость сельскохозяйственной продукции, которую собственник мог бы получить со своего участка, если бы продолжал на нем производство. Если у членов садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения или у самого этого объединения как юридического лица есть какие-то обязательства перед третьими лицами, которые досрочно прекращаются в связи с изъятием земли органами государственной власти или местного самоуправления, то в расчет всех убытков включаются и убытки, вызванные прекращением таких обязательств, включая упущенную выгоду. При этом упущенная выгода есть вид неполученного дохода, связанного с выполнением обязательств перед третьими лицами.

Статья 43. Завершение ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Комментарий к статье 43

1. В пункте 1 комментируемой статьи дублируются положения п. 8 ст. 63 ГК РФ и ст. 21 Федерального закона "О некоммерческих организациях" о том, что ликвидация считается завершенной, а юридическое лицо - прекратившим свое существование после внесения об этом записи в Единый государственный реестр юридических лиц. Кроме того, п. 1 обязывает орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, сообщить о ликвидации в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц. В соответствии со ст. 84 Налогового кодекса РФ в случае ликвидации организации она снимается с налогового учета на основании сведений, содержащихся соответственно в Едином государственном реестре юридических лиц.

Снятие с учета осуществляется бесплатно.

2. Все документы ликвидированного объединения, его бухгалтерская отчетность передаются на хранение в государственный архив. Согласно п. 10 ст. 23 Федерального закона от 22 октября 2004 г. N 125-ФЗ (в ред. от 4 декабря 2006 г.) "Об архивном деле в Российской Федерации" при ликвидации негосударственных организаций, в том числе в результате банкротства, образовавшиеся в процессе их деятельности и включенные в состав Архивного фонда Российской Федерации архивные документы, документы по личному составу, а также архивные документы, сроки временного хранения которых не истекли, передаются ликвидационной комиссией (ликвидатором) или конкурсным управляющим в упорядоченном состоянии на хранение в соответствующий государственный или муниципальный архив на основании договора между ликвидационной комиссией (ликвидатором) или конкурсным управляющим и государственным или муниципальным архивом. При этом ликвидационная комиссия (ликвидатор) или конкурсный управляющий организует упорядочение архивных документов ликвидируемой организации, в том числе организации, ликвидируемой в результате банкротства.

Следует обратить внимание, что комментируемая статья в п. 2 называет исчерпывающий перечень лиц, которых архив обязан в случае необходимости допускать для ознакомления с указанными материалами: это члены ликвидированного объединения и его кредиторы. Этим же лицам архив обязан по их просьбе выдавать необходимые копии, выписки и справки.

Статья 44. Запись о прекращении деятельности садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Комментарий к статье 44

1. Ранее действовавшая редакция комментируемой статьи прописывала перечень документов, без предоставления которых не могла быть произведена запись о государственной регистрации ликвидации объединения. В настоящее время ст. 44 сформулирована как бланкетная (отсылочная) норма: она не устанавливает никаких особенностей записи о прекращении деятельности садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения по сравнению с существующим общим порядком и, соответственно, отсылает к тексту Федерального закона о государственной регистрации юридических лиц.

2. Согласно ст. 22 Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ (в ред. от 5 февраля 2007 г.) "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (далее по тексту комментария к рассматриваемой статье именуется Законом о регистрации) ликвидационная комиссия (ликвидатор) не ранее чем через два месяца с момента помещения в органах печати ликвидационной комиссией (ликвидатором) публикации о ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения уведомляет регистрирующий орган по месту нахождения ликвидируемого объединения о завершении процесса его ликвидации.

При этом в регистрирующий орган, согласно ст. 21 Закона о регистрации, представляются следующие документы:

а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации. В заявлении подтверждается, что соблюден установленный федеральным 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 установленном федеральным законом случаях;

б) ликвидационный баланс;

в) документ об уплате государственной пошлины.

При ликвидации юридического лица в случае применения процедуры банкротства в регистрирующий орган представляется определение арбитражного суда о завершении конкурсного производства.

Статья 21.1 Закона о регистрации, введенная Федеральным законом от 2 июля 2005 г. N 83-ФЗ, устанавливает порядок исключения недействующих юридических лиц из Единого

государственного реестра юридических лиц. Этот порядок распространяется также на юридические лица, зарегистрированные до вступления в силу Закона о регистрации или соответствующих изменений к нему.

В указанной статье установлено, что 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 (далее - недействующее юридическое лицо). Установленный срок применяется и в том случае, если он истек до вступления в силу Федерального закона от 2 июля 2005 г. N 83-ФЗ или в течение года со дня вступления его в силу.

Такое юридическое лицо может быть исключено из Единого государственного реестра юридических лиц в порядке, предусмотренном Законом о регистрации. При наличии одновременно всех указанных признаков недействующего юридического лица регистрирующий орган принимает решение о предстоящем исключении юридического лица из Единого государственного реестра юридических лиц (далее - решение о предстоящем исключении).

Решение о предстоящем исключении должно быть опубликовано в органах печати, в которых публикуются данные о государственной регистрации юридического лица, в течение трех дней с момента принятия такого решения. Одновременно с решением о предстоящем исключении должны быть опубликованы сведения о порядке и сроках направления заявлений недействующим юридическим лицом, кредиторами или иными лицами, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с исключением недействующего юридического лица из Единого государственного реестра юридических лиц (далее - заявления), с указанием адреса, по которому могут быть направлены заявления.

Заявления могут быть направлены в срок не позднее чем три месяца со дня опубликования решения о предстоящем исключении. В случае направления заявлений решение об исключении недействующего юридического лица из Единого государственного реестра юридических лиц не принимается и такое юридическое лицо может быть ликвидировано в установленном гражданским законодательством порядке.

3. Представление документов для государственной регистрации в связи с ликвидацией юридического лица осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 9 Закона о регистрации. При ликвидации юридического лица судом в принудительном порядке регистрирующий орган уведомляется судом о принятом решении. В регистрирующий орган должна быть направлена копия решения суда.

(См. также письмо МНС РФ от 16 марта 2004 г. N 09-1-02/1012.)

Государственная регистрация ликвидации юридического лица осуществляется по месту нахождения указанного учредителями в заявлении о государственной регистрации постоянно действующего исполнительного органа в срок не более чем 5 дней со дня представления документов (ст. 8 Закона о регистрации).

С этого момента ликвидация считается завершенной, а юридическое лицо - прекратившим свою деятельность после внесения об этом записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

4. Регистрирующий орган публикует информацию о ликвидации юридического лица.

Статья 45. Государственная регистрация изменений учредительных документов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений

Комментарий к статье 45

1. Государственная регистрация изменений, вносимых в учредительные документы садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, и изменений в сведения о юридическом лице, содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц, производится в порядке, определяемом гл. VI Федерального закона от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ (в ред. от 5 февраля 2007 г.) "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" (далее - Закон о регистрации).

В частности, ст. 17 устанавливает необходимость представить для этого в регистрирующий орган следующие документы:

а) подписанное заявителем заявление о государственной регистрации по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации. В заявлении подтверждается, что изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица, соответствуют требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, что сведения, содержащиеся в этих учредительных документах и в заявлении, достоверны и соблюдены

установленный федеральным законом порядок принятия решения о внесении изменений в учредительные документы юридического лица;

б) решение о внесении изменений в учредительные документы юридического лица (о применении этого пункта см. письмо МНС РФ от 7 февраля 2003 г. N ММ-6-09/172@);

в) изменения, вносимые в учредительные документы юридического лица;

г) документ об уплате государственной пошлины.

(Об оформлении документов, представляемых при государственной регистрации, см. письмо МНС РФ от 25 декабря 2003 г. N 09-1-03/5891-АЦ386.)

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 требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, и содержащиеся в заявлении сведения достоверны.

Порядок 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 ст. 18 Закона о регистрации. В статье, в частности, указано, что соответствующую регистрацию осуществляет регистрирующий орган по месту нахождения юридического лица.

Представление документов для регистрации осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 9 Закона о регистрации, в срок не более пяти рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган.

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 получения 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.

В случае внесения изменений в сведения о юридическом лице в связи с переменной 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.

В случае государственной регистрации учредительных документов в новой редакции и (или) внесения в Единый государственный реестр юридических лиц изменений, касающихся сведений о юридическом лице, но не связанных с изменениями, вносимыми в учредительные документы юридического лица, в Единый государственный реестр юридических лиц вносится соответствующая запись.

2. Изменения учредительных документов объединения вступают в силу с момента государственной регистрации таких изменений.

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

Комментарий к статье 46

1. В соответствии с Конституцией РФ и гражданским законодательством защите подлежат право собственности и другие вещные права членов садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, например право пожизненного наследуемого владения земельными участками; их обязательственные права, вытекающие из отношений членства в объединении, связанные с вступлением в члены объединения, участием в нем и выходом из него;

другие права, предусмотренные комментируемым Законом N 66-ФЗ и другими федеральными законами.

2. защите подлежат права объединения как юридического лица: его право собственности, другие вещные права, права на владение, пользование и распоряжение земельными участками общего пользования, другим имуществом объединения, обязательственные права, то есть права требования, в отношении своих членов и третьих лиц, личные неимущественные права (право на наименование, на защиту деловой репутации и т.д.) в соответствии с законодательством.

Провозглашение Законом права членов объединения и объединения в целом на защиту означает возможность использовать для этого все законные пути реализации своих прав, восстановления утраченных прав.

3. Если нарушение права произошло в результате преступления, то реализация прав объединения или члена объединения происходит в уголовном процессе в соответствии с нормами Уголовно-процессуального кодекса РФ от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2006 г.) о защите прав потерпевшего и гражданского истца.

Статья 42 УПК РФ определяет потерпевшего как физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его имуществу и деловой репутации. Решение о признании потерпевшим оформляется постановлением дознавателя, следователя, прокурора или суда.

В статье названы важнейшие процессуальные права потерпевшего, указано, что ему обеспечивается возмещение имущественного вреда, причиненного преступлением, а также расходов, понесенных в связи с его участием в ходе предварительного расследования и в суде, включая расходы на представителя.

По иску потерпевшего о возмещении в денежном выражении причиненного ему морального вреда размер возмещения определяется судом при рассмотрении уголовного дела или в порядке гражданского судопроизводства.

По уголовным делам о преступлениях, последствием которых явилась смерть лица, права потерпевшего переходят к одному из его близких родственников.

В случае признания потерпевшим юридического лица его права осуществляет представитель.

При этом участие в уголовном деле законного представителя и представителя потерпевшего не лишает его прав, предусмотренных ст. 42 УПК РФ.

Статья 44 УПК РФ определяет гражданского истца в уголовном деле как физическое или юридическое лицо, предъявившее требование о возмещении имущественного вреда, при наличии оснований полагать, что данный вред причинен ему непосредственно преступлением.

Решение о признании гражданским истцом оформляется определением суда или постановлением судьи, прокурора, следователя, дознавателя. Гражданский истец может предъявить гражданский иск и для имущественной компенсации морального вреда.

Гражданский иск может быть предъявлен после возбуждения уголовного дела и до окончания судебного следствия при разбирательстве данного уголовного дела в суде первой инстанции. При предъявлении гражданского иска гражданский истец освобождается от уплаты государственной пошлины.

Гражданский иск в защиту интересов несовершеннолетних, лиц, признанных недееспособными либо ограниченно дееспособными в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством, лиц, которые по иным причинам не могут сами защищать свои права и законные интересы, может быть предъявлен их законными представителями или прокурором, а в защиту интересов государства - прокурором. В статье перечислены важнейшие процессуальные права гражданского истца.

В соответствии со ст. 246 УПК РФ прокурор предъявляет или поддерживает предъявленный по уголовному делу гражданский иск, если этого требует охрана прав граждан, общественных или государственных интересов.

В соответствии со ст. 250 УПК РФ суд вправе рассмотреть гражданский иск в отсутствие гражданского истца, если:

- 1) об этом ходатайствует гражданский истец или его представитель;
- 2) гражданский иск поддерживает прокурор;
- 3) подсудимый полностью согласен с предъявленным гражданским иском.

В остальных случаях суд при неявке гражданского истца или его представителя вправе оставить гражданский иск без рассмотрения. В этом случае за гражданским истцом сохраняется право предъявить иск в порядке гражданского судопроизводства.

В соответствии со ст. 299 УПК РФ при постановлении приговора суд в совещательной комнате среди других вопросов рассматривает и вопрос о том, подлежит ли удовлетворению гражданский иск, в чью пользу и в каком размере (ст. 299 УПК РФ).

В соответствии со ст. 306 УПК РФ при постановлении оправдательного приговора, вынесении постановления или определения о прекращении уголовного дела в связи с отсутствием

события преступления или в связи с непричастностью подозреваемого или обвиняемого к совершению преступления суд отказывает в удовлетворении гражданского иска. В остальных случаях суд оставляет гражданский иск без рассмотрения. Оставление судом гражданского иска без рассмотрения не препятствует последующему его предъявлению и рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

4. В соответствии со ст. 4.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 9 февраля 2007 г.) судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба.

Споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства.

По делу об административном правонарушении, рассматриваемому иными уполномоченными органом или должностным лицом, спор о возмещении имущественного ущерба разрешается судом в порядке гражданского судопроизводства.

Споры о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением, рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства.

5. Формы защиты прав садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений и их членов, перечисленные в п. 3 комментируемой статьи, соответствуют указанным в ст. 12 Гражданского кодекса РФ способам защиты гражданских прав. В статье 12 ГК РФ сформулированы не семь, а одиннадцать способов защиты, но и этот перечень не является исчерпывающим.

Среди способов защиты гражданских прав можно выделить следующие группы:

те, которые может применить только суд (признание права; восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности; применение последствий недействительности ничтожной сделки; признание недействительным акта органа государственной власти или органа местного самоуправления и др.);

те, которые можно использовать как с помощью обращения в суд, так и без такового (возмещение убытков, взыскание неустойки, прекращение или изменение правоотношения и др.);

те, которые осуществляются без судебного разбирательства (самозащита гражданских прав).

Некоторые из перечисленных средств защиты применяются не только при защите прав, вытекающих из гражданских правоотношений, но и при защите прав, вытекающих из налоговых, административных правоотношений. Например, при уклонении регистрирующего органа от государственной регистрации юридического лица суд может принять решение, заменяющее регистрацию, при уклонении от регистрации прав на недвижимое имущество - вынести решение о регистрации сделки.

Конкретные механизмы применения перечисленных в ст. 12 ГК РФ способов защиты гражданских прав раскрыты в ст. 13 - 16 ГК РФ, главах 9, 20, 25 ГК РФ и др.

6. Защита прав на землю регулируется нормами гл. IX Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (в ред. от 28 февраля 2007 г.).

Согласно ст. 64 Земельного кодекса РФ земельные споры рассматриваются в судебном порядке.

До принятия дела к производству судом земельный спор может быть передан сторонами на разрешение в третейский суд.

Земельный кодекс РФ предусматривает следующие механизмы защиты земельных прав:

1) признание права на земельный участок, что является юридическим основанием, при наличии которого органы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним обязаны осуществить государственную регистрацию права на землю или сделки с землей в порядке, установленном Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (ст. 59 ЗК РФ);

2) восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок (в случаях признания судом недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, повлекших за собой нарушение права на земельный участок; самовольного занятия земельного участка; в иных предусмотренных федеральными законами случаях), и пресечение действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения путем:

признания недействительными в судебном порядке не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;

приостановления исполнения не соответствующих законодательству актов исполнительных органов государственной власти или актов органов местного самоуправления;

приостановления промышленного, гражданско-жилищного и другого строительства, разработки месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатации объектов, проведения агрохимических, лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и иных работ в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения (ст. 60 ЗК РФ);

3) признание недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, при этом убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту и нарушающего права на землю и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица акта исполнительного органа государственной власти, подлежат возмещению исполнительным органом государственной власти, или акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством (ст. 61 ЗК РФ);

4) возмещение в полном объеме, включая упущенную выгоду, убытков, причиненных нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (п. 1 ст. 62 ЗК РФ);

5) исполнение лицом, виновным в нарушении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, обязанности в натуре: восстановление плодородия почв, восстановление земельных участков в прежних границах, возведение снесенных зданий, строений, сооружений или снос незаконно возведенных зданий, строений, сооружений, восстановление межевых и информационных знаков, устранение других земельных правонарушений и исполнение возникших обязательств (п. 2 ст. 62 ЗК РФ).

Особые гарантии прав на землю при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд устанавливает ст. 63 Земельного кодекса РФ. Согласно п. 1 этой статьи, изъятие земельных участков, в том числе путем их выкупа, для государственных или муниципальных нужд осуществляется после:

1) предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, в том числе выкупаются, земельные участки, равноценных земельных участков;

2) возмещения стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках;

3) возмещения в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды, в соответствии со ст. 62 Земельного кодекса РФ.

Согласно п. 2 ст. 63 ЗК РФ собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков не позднее чем за один год до предстоящего изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков должны быть уведомлены об этом исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков (п. 2 ст. 63 ЗК РФ).

Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков до истечения года со дня получения уведомления допускается только с согласия собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков.

Собственнику земельного участка при изъятии его для государственных или муниципальных нужд наряду с гарантиями, предусмотренными п. 1 и 2 ст. 63 ЗК РФ, должна быть возмещена рыночная стоимость земельного участка, если ему не предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок.

Расходы, понесенные собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков на осуществление застройки земельных участков зданиями капитального типа и проведение других мероприятий, существенно повышающих стоимость земли, после уведомления о предстоящем изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков, возмещению не подлежат (п. 3 ст. 63 ЗК РФ).

Статья 47. Ответственность садоводов, огородников или дачников за нарушение законодательства

Комментарий к статье 47

1. Садовод, огородник или дачник за нарушение законодательства, совершенное в границах садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения, может быть подвергнут административному взысканию в виде предупреждения или штрафа. Налгать административные взыскания могут только те должностные лица, которые наделены в соответствии с их компетенцией правами осуществления государственного контроля и надзора за

использованием земель, охраной земель, состоянием противопожарной и санитарной безопасности и т.п.

2. Согласно нормам Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 9 февраля 2007 г.) садовод, огородник, дачник могут быть привлечены к административной ответственности за следующие виновные правонарушения, изложенные в следующих статьях КоАП РФ:

статья 6.3. Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (нарушение действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий);

статья 6.4. Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта;

статья 6.5. Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде и питьевому водоснабжению населения;

статья 7.1. Самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости - без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;

статья 7.2. Уничтожение специальных знаков (уничтожение межевых знаков границ земельных участков, уничтожение или повреждение наблюдательных режимных скважин на подземные воды, наблюдательных режимных створов на водных объектах, маркшейдерских, водохозяйственных или водоохраных информационных знаков, а равно знаков, определяющих границы прибрежных защитных полос и водоохраных зон водных объектов, в том числе прибрежных полос внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, знаков санитарных (горно-санитарных) зон и округов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, особо охраняемых природных территорий, лесоустроительных или лесохозяйственных знаков в лесном фонде и в лесах, не входящих в лесной фонд, а равно знаков, устанавливаемых пользователями животным миром или специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, зданий и других сооружений, принадлежащих указанным пользователям и органам, уничтожение, повреждение или снос пунктов государственных геодезических сетей либо стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды и ее загрязнением, входящих в государственную наблюдательную сеть, а равно нарушение режима охранной зоны стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды и ее загрязнением, неуведомление собственником, владельцем или пользователем земельного участка, здания либо сооружения федерального органа исполнительной власти по геодезии и картографии, гидрометеорологии и смежным с ней областям или его территориального (регионального) органа об уничтожении, о повреждении или о сносе этих пунктов, а равно отказ в предоставлении возможности подъезда (подхода) к этим пунктам для проведения на них наблюдений и иных работ);

статья 7.3. Пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией);

статья 7.4. Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых;

статья 7.6. Самовольное занятие водного объекта или пользование им без разрешения (лицензии);

статья 7.7. Повреждение гидротехнического, водохозяйственного или водоохранного сооружения, устройства или установки, а также централизованной или нецентрализованной системы питьевого водоснабжения или системы водоотведения городов и сельских поселений;

статья 7.8. Самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

статья 7.9. Самовольное занятие участка лесного фонда или участка леса, не входящего в лесной фонд;

статья 7.10. Самовольная переуступка права пользования землей, недрами, участком лесного фонда, участком леса, не входящего в лесной фонд, или водным объектом;

статья 7.13. Нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны;

статья 7.14. Проведение земляных, строительных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия;

статья 7.15. Ведение археологических разведок или раскопок без разрешения;

статья 7.17. Умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба;

статья 7.18. Нарушение правил хранения, закупки или рационального использования зерна и продуктов его переработки, правил производства продуктов переработки зерна;

статья 7.19. Самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа;

статья 7.20. Самовольное подключение к централизованным системам питьевого водоснабжения и (или) системам водоотведения городских и сельских поселений;

статья 7.24. Нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в федеральной собственности, и использования указанного объекта;

статья 8.1. Несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов;

статья 8.2. Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами;

статья 8.3. Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами;

статья 8.4. Нарушение законодательства об экологической экспертизе (невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы, финансирование или реализация проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы; осуществление деятельности, не соответствующей документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы);

статья 8.5. Сокрытие или искажение экологической информации лицами, обязанными сообщать такую информацию;

статья 8.6. Порча земель (самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, уничтожение плодородного слоя почвы, 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);

статья 8.7. невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

статья 8.8. Использование земель не по целевому назначению, неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

статья 8.9. Нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов;

статья 8.10. Нарушение требований по рациональному использованию недр;

статья 8.12. Нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

статья 8.13. Нарушение правил охраны водных объектов;

статья 8.14. Нарушение правил водопользования;

статья 8.15. Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств;

статья 8.21. Нарушение правил охраны атмосферного воздуха;

статья 8.22. Выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума;

статья 8.23. Эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума;

статья 8.24. Нарушение порядка отвода лесосек, освидетельствования мест рубок в лесах, не входящих в лесной фонд;

статья 8.25. Нарушение правил лесопользования;

статья 8.26. Нарушение правил осуществления побочного лесопользования (сенокосение, выпас скота без лесного билета или на участках, где это запрещено, а равно выпас скота на землях лесного фонда и в лесах, не входящих в лесной фонд, без пастуха на неогороженных пастбищах или без привязи либо нарушение сроков или норм выпаса скота; самовольный сбор, порча либо уничтожение лесной подстилки, мха, лишайников или покрова болот; размещение ульев и пасек, заготовка древесных соков, сбор или промысловая заготовка дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод, лекарственных и пищевых растений или их частей, технического сырья на участках, где это запрещено или допускается только по лесному билету, либо неразрешенными способами или приспособлениями, либо с превышением установленных объемов или с нарушением установленных сроков, а равно сбор, заготовка или продажа растений, в отношении которых это запрещено);

статья 8.27. Нарушение правил в области воспроизводства, улучшения состояния и породного состава лесов, повышения их продуктивности, семеноводства лесных растений;

статья 8.28. Незаконная порубка, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан;

статья 8.29. Уничтожение мест обитания животных (уничтожение (разорение) муравейников, гнезд, нор или других мест обитания животных);

статья 8.30. Уничтожение либо повреждение сенокосов и пастбищных угодий, мелиоративных систем, а также дорог на землях лесного фонда или в лесах, не входящих в лесной фонд;

статья 8.31. Нарушение требований к охране лесов (нарушение требований санитарных правил в лесах, загрязнение лесов сточными водами, химическими, радиоактивными или другими вредными веществами либо промышленными или бытовыми отходами или выбросами);

статья 8.32. Нарушение правил пожарной безопасности в лесах;

статья 8.33. Нарушение правил охраны среды обитания или путей миграции животных;

статья 8.34. Нарушение установленного порядка создания, использования или транспортировки биологических коллекций;

статья 8.35. Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений;

статья 8.38. Нарушение правил охраны рыбных запасов (в частности, осуществление взрывных или иных работ, а равно эксплуатация водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов с нарушением правил охраны рыбных запасов, если хотя бы одно из этих действий может повлечь массовую гибель рыбы или других водных животных, уничтожение в значительных размерах кормовых запасов либо иные тяжкие последствия);

статья 8.39. Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях;

статья 8.40. Нарушение требований при осуществлении работ в области гидрометеорологии, мониторинга загрязнения окружающей природной среды и активных воздействий на гидрометеорологические и другие геофизические процессы;

статья 8.41. Невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду;

статья 9.2. Нарушение норм и правил безопасности при проектировании, строительстве, приемке, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, ремонте, реконструкции, консервации либо выводе из эксплуатации гидротехнического сооружения;

статья 9.3. Нарушение правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и оборудования;

статья 9.4. Нарушение требований нормативных документов в области строительства;

статья 9.5. Нарушение установленного порядка строительства объектов, приемки, ввода их в эксплуатацию (в том числе строительство без разрешения зданий и сооружений производственного и непроизводственного назначения, в том числе жилых зданий, а также объектов индивидуального строительства; нарушение правил приемки и ввода объектов в эксплуатацию, в том числе заселение жилых домов и использование гражданских и производственных объектов без оформления в установленном порядке документов о вводе в эксплуатацию);

статья 9.7. Повреждение электрических сетей;

статья 9.8. Нарушение правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт;

статья 9.9. Ввод в эксплуатацию топливо- и энергопотребляющих объектов без разрешения соответствующих органов;

статья 9.10. Повреждение тепловых сетей, топливопроводов, совершенное по неосторожности;

статья 9.11. Нарушение правил пользования топливом и энергией, правил устройства, эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки;

статья 9.12. Непроизводительное расходование энергетических ресурсов вследствие несоблюдения требований, установленных государственными стандартами или иными правовыми или нормативно-техническими документами;

статья 9.13. Уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур;

статья 10.1. Нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками;

статья 10.5. Непринятие землевладельцем или землепользователем мер по уничтожению дикорастущих растений, включенных в перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и дикорастущей конопли;

статья 10.6. Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил;

статья 10.9. Проведение мелиоративных работ с нарушением проекта;

статья 10.10. Нарушение правил эксплуатации мелиоративных систем или отдельно расположенных гидротехнических сооружений. Повреждение мелиоративных систем;

статья 10.12. Нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений;

статья 10.13. Нарушение правил ведения документации на семена сельскохозяйственных растений;

статья 11.21. Распашка земли, покос травы, выпас скота, рубки или повреждение лесных насаждений, иных многолетних насаждений, снятие дерна или выемка грунта, вываливание мусора, снега либо спуск канализационных, промышленных, мелиоративных или сточных вод в водоотводные сооружения или резервы на полосе отвода автомобильной дороги, прокладка инженерных коммуникаций, установка рекламной конструкции, дорожных знаков и указателей либо размещение объектов дорожного сервиса без согласования с дорожными органами, а равно разведение огня на полосе отвода и ближе 100 метров от деревянных мостов либо курение на мостах с деревянными настилами;

статья 11.22. Нарушение землепользователями правил охраны автомобильных дорог или дорожных сооружений (неисполнение землепользователями участков, прилегающих к полосам отвода автомобильных дорог, в пределах населенных пунктов на дорогах федерального значения обязанностей по устройству, ремонту или регулярной очистке пешеходных дорожек или переходных мостиков в границах закрепленных за ними участков либо обязанностей по содержанию в технически исправном состоянии и чистоте выездов с закрепленных участков или подъездных путей на автомобильную дорогу общего пользования, включая переездные мостики);

статья 19.1. Самоуправство, то есть самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку, осуществление своего действительного или предполагаемого права, не причинившее существенного вреда гражданам или юридическим лицам;

статья 19.5. Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства;

статья 19.7. Непредставление или несвоевременное представление сведений (информации) в государственный орган (должностному лицу) или представление таких сведений в неполном объеме или искаженном виде;

статья 19.21. Несоблюдение собственником, арендатором или иным пользователем земельного участка установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимость и др.

3. Глава 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ устанавливает ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности.

Так, в п. 3 ст. 60 Градостроительного кодекса РФ (в ред. от 29 декабря 2006 г.) сказано, что вред, причиненный жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате несоответствия построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов, проектной документации, возмещает в полном объеме лицо, осуществляющее строительство. В случае ненадлежащего осуществления государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, субсидиарную ответственность за причинение указанного вреда несут соответственно Российская Федерация и субъект Российской Федерации.

Статья 62 устанавливает порядок расследования случаев причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате нарушения законодательства о градостроительной деятельности. В ней, в частности, сказано, что в случае причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате нарушения законодательства о градостроительной деятельности в течение 10 дней со дня причинения такого вреда создаются технические комиссии для установления причин такого нарушения и определения лиц, допустивших такое нарушение.

По итогам установления причин нарушения законодательства утверждается заключение, содержащее выводы:

1) о причинах нарушения законодательства, в результате которого был причинен вред жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, и его размерах;

2) об обстоятельствах, указывающих на виновность лиц;

3) о необходимых мерах по восстановлению благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Указанное заключение подлежит опубликованию.

4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (в ред. от 28 февраля 2007 г.) также содержит нормы об ответственности землепользователей (к ним относятся и садоводы, огородники, дачники) за правонарушения в области охраны и использования земель.

Статья 76 закрепляет обязанность юридических лиц и граждан возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений.

Самовольно занятые земельные участки возвращаются их собственникам, землепользователям, землевладельцам, арендаторам земельных участков без возмещения затрат, произведенных лицами, виновными в нарушении земельного законодательства, за время незаконного пользования этими земельными участками.

Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, других видах порчи, самовольном занятии, сносе зданий, строений, сооружений при самовольном занятии земельных участков или самовольном строительстве, а также восстановление уничтоженных межевых знаков осуществляются юридическими лицами и гражданами, виновными в указанных земельных правонарушениях, или за их счет.

Определение основных понятий видов нарушений земельного законодательства утверждено Роскомземом 29 марта 1994 г. N 3-14-1/404.

Правила возмещения вреда определены в гл. 59 ГК РФ. В частности, п. 1 ст. 1064 ГК закрепляет общее правило о том, что вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Согласно ст. 62 Земельного кодекса РФ убытки, причиненные нарушением прав на землю, подлежат возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством (ст. 62 Земельного кодекса РФ).

Утрата или повреждение имущества может выражаться в порче земель, утрате возможности ее обработки и использовании в определенных целях. Под неполученным доходом (упущенной выгодой) обычно понимается стоимость сельскохозяйственной продукции, которую потерпевший получил бы со своего участка, если бы его имущественные права не были нарушены.

5. Статья 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (в ред. от 5 февраля 2007 г.) указывает, что определение размера причиненного окружающей среде вреда, в том числе земле как природному объекту, осуществляется на основании нормативов в области охраны окружающей среды в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (в ред. от 5 февраля 2007 г.).

Статьи 77 и 78 Федерального закона "Об охране окружающей среды" предусматривают, что юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. Вред возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

В настоящее время действуют две методики исчисления размера вреда, причиненного земельным ресурсам: Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами, утвержденный Приказами Минприроды России N 04-25 от 18 ноября 1993 г. и Роскомзема N 61-5678 от 10 ноября 1993 г., и Методика определения размеров ущерба от деградации почв и земель, утвержденная Приказами Минприроды России и Роскомзема 11 июля 1994 г.

Применяется также Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах, утвержденная Минтопэнерго России 1 ноября 1995 г.

Целый ряд методик разработан Госкомэкологией России: см. Методику оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира и нарушения их среды обитания, утвержденную 28 апреля 2000 г.; Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, утвержденные 6 сентября 1999 г.; Методику исчисления размера ущерба от загрязнения подземных вод, утвержденную Госкомэкологией России, МПР России, Минфином России 11 февраля 1998 г., 31 мая, 1 июня 1999 г. соответственно, и так далее.

На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен

посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение 20 лет.

Статья 1079 ГК РФ регулирует вопросы ответственности за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. Так, юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной связанной с ней деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Владелец источника повышенной опасности может быть освобожден судом от ответственности полностью или частично по основаниям, предусмотренным п. 2 и 3 ст. 1083 ГК РФ: во-первых, если грубая неосторожность самого потерпевшего содействовала возникновению или увеличению вреда; во-вторых, суд может уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения, за исключением случаев, когда вред причинен действиями, совершенными умышленно.

В Постановлении Пленума ВАС РФ от 21 октября 1993 г. N 22 "О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (в ред. от 10 апреля 2000 г.) указано, что при разрешении споров о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, арбитражным судам необходимо проверять, не является ли экологическое правонарушение результатом ненадлежащей деятельности нескольких организаций, в частности следствием отсутствия контроля со стороны природопользователя за эксплуатацией оборудования, сооружений, установок, ошибок при проектировании объектов экологической защиты, некачественного выполнения работ по строительству мелиоративных сооружений и т.п. В случае, если материалами дела установлено, что вред причинен несколькими организациями, арбитражным судам рекомендовано определять размер ответственности каждого причинителя вреда.

В пункте 20 Постановления Пленума ВС РФ от 5 ноября 1998 г. N 14 "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения" (в ред. от 6 февраля 2007 г.) сказано, что вред, причиненный нарушением экологического законодательства, подлежит возмещению виновным лицом в полном объеме независимо от того, причинен вред в результате умышленных действий (бездействия) или по неосторожности.

Лица, совместно причинившие вред, в соответствии с ч. 1 ст. 1080 ГК несут солидарную ответственность перед потерпевшим. Суд вправе по заявлению потерпевшего и в его интересах возложить на указанных лиц ответственность в долях, исходя из степени вины каждого из них, а при невозможности определить степень вины - исходя из равенства долей (п. 2 ст. 1080, п. 2 ст. 1081 ГК). При этом необходимо учитывать, что при совершении экологического правонарушения несколькими лицами они несут солидарную ответственность за причиненный вред лишь по тем эпизодам, в которых установлено их совместное участие.

Суд вправе уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения, однако не в случаях, когда он причинен действиями, совершенными умышленно (п. 3 ст. 1083 ГК).

6. Уголовный кодекс РФ устанавливает ответственность за преступления в сфере землепользования, экологические преступления в целом ряде статей.

Статья 254 УК устанавливает ответственность за порчу земли, отравление, загрязнение или иную порчу земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде.

Под порчей земли понимается разрушение или уничтожение ее плодородного слоя.

Под загрязнением земли понимается привнесение в землю не характерных для нее физических, химических, биологических веществ, соединений и организмов.

Под отравлением земли понимается привнесение в землю не характерных для нее физических, химических, биологических веществ, соединений, организмов в количестве, делающем невозможным использование земли.

Объектом экологических преступлений (гл. 26 УК) является окружающая среда, в том числе земли, водные источники, растения и животные.

Статья 246 УК РФ предусматривает ответственность за нарушение правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, - если это повлекло существенное изменение

радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. N 14 "О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения" объясняется, что под иными тяжкими последствиями нарушения правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246 УК) следует понимать существенное ухудшение качества окружающей среды или состояния ее объектов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых и материальных затрат; уничтожение отдельных объектов; деградацию земель и иные негативные изменения окружающей среды, препятствующие ее сохранению и правомерному использованию.

Существенный экологический вред характеризуется возникновением заболеваний и гибелью водных животных и растений, животных и растительности на берегах водных объектов, уничтожением рыбных запасов, мест нереста и нагула; массовой гибелью птиц и животных, в том числе водных, на определенной территории.

Иными тяжкими последствиями могут быть загрязнение водоемов, повреждение береговых насаждений, гибель посевов, ухудшение состояния окружающей среды и т.п.

Статья 247 УК предусматривает ответственность за нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов: производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил - если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде.

Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов утвержден Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992 г. N 545 (Постановлением Правительства РФ от 16 июня 2000 г. N 461 Порядок утратил силу в части, касающейся разработки и утверждения лимитов на размещение отходов).

Ветеринарно-санитарные правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов утверждены Минсельхозпродом РФ 4 декабря 1995 г. N 13-7-2/469 (зарегистрировано в Минюсте РФ 5 января 1996 г. N 1005, с изменениями от 30 июня 2006 г.).

Статья 248 УК РФ устанавливает ответственность за нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими агентами или токсинами - если это повлекло причинение вреда здоровью человека, распространение эпидемий или эпизоотий либо иные тяжкие последствия, смерть человека.

В статье 249 УК РФ предусматривается уголовная ответственность за нарушение ветеринарных правил и правил борьбы с болезнями и вредителями растений, повлекшее распространение эпизоотий или иные тяжкие последствия.

Ветеринарные правила и правила, установленные для борьбы с болезнями и вредителями растений, регламентируются рядом правовых актов, например Законом РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-1 "О ветеринарии" (в ред. от 30 декабря 2006 г.), Постановлением Правительства РФ от 19 июня 1994 г. N 706 "Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации" (в ред. от 16 апреля 2001 г.) и др., а также международными конвенциями.

Статья 250 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за загрязнение вод, ст. 262 УК РФ - за нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов.

7. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. N 200-ФЗ в ст. 99 устанавливает, что лица, виновные в нарушении лесного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Привлечение к ответственности за нарушение лесного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред. В статье 100 Лесного кодекса указано, что лица, причинившие вред лесам, возмещают его добровольно или в судебном порядке. Таксы и методики исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Штрафы за административные правонарушения налагаются должностными лицами федерального органа исполнительной власти по надзору в сфере природопользования и его территориальных органов в пределах установленных законодательством Российской Федерации полномочий указанных должностных лиц.

Лицо, привлеченное к уголовной или административной ответственности за самовольный захват (занятие) участков лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов, обязано освободить указанные участки в установленные сроки.

8. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. N 74-ФЗ (в ред. от 4 декабря 2006 г.) в ст. 68 устанавливает, что лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федерации. Привлечение к ответственности за нарушение водного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причиненный ими вред. В статье 69 указано, что лица, причинившие вред водным объектам, возмещают его добровольно или в судебном порядке. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утверждается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

9. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (в ред. от 30 декабря 2006 г.) в ст. 55 указывает, что за нарушение санитарного законодательства устанавливается дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 57 этого Закона, вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица вследствие нарушения санитарного законодательства, подлежит возмещению гражданином или юридическим лицом, причинившими вред, в полном объеме в соответствии с нормами гражданского законодательства Российской Федерации.

(См. Методические указания МУ 2.1.9 000-2000 "Определение объема и порядка возмещения вреда здоровью граждан вследствие нарушений санитарного законодательства", утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 30 декабря 2000 г.; Положение о порядке возмещения дополнительных расходов лечебно-профилактических и санитарно-профилактических учреждений на оказание медицинской помощи больным, проведение гигиенических и противоэпидемических мероприятий, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 7 февраля 1992 г. N 69.)

10. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (в ред. от 18 декабря 2006 г.) в ст. 38 устанавливает, что ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством несут: собственники имущества; руководители федеральных органов исполнительной власти; руководители органов местного самоуправления; лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций; лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности; должностные лица в пределах их компетенции.

За нарушение требований пожарной безопасности, а также за иные правонарушения в области пожарной безопасности виновные граждане могут быть привлечены к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

11. Пункт 2 комментируемой статьи устанавливает, что садовод, огородник, дачник могут быть лишены прав собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, срочного пользования либо аренды земельного участка за умышленные или систематические нарушения, предусмотренные земельным законодательством. Основания и порядок таких мер изложены в Земельном кодексе РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (в ред. от 28 февраля 2007 г.) в ст. 45 (п. 2), 46, 47, 54.

Эти правовые нормы соответствуют положениям ст. 284 - 287 ГК РФ.

Согласно п. 2 ст. 45 ЗК РФ право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право пожизненного наследуемого владения земельным участком прекращаются принудительно при следующих нарушениях:

1) использовании земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель;

2) использовании земельного участка способами, которые приводят к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;

3) неустранении совершенных умышленно следующих земельных правонарушений:

отравление, загрязнение, порча или уничтожение 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, повлекшие за собой причинение вреда здоровью человека или окружающей среде;

нарушение установленного Земельным кодексом РФ 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;

систематическое невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель, охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;

систематическая неуплата земельного налога;

4) 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.

Следует добавить, что в цитируемой статье изложены также основания принудительного изъятия земельного участка, не связанные с нарушениями, допущенными садоводом, огородником или дачником.

Основания прекращения права аренды земельного участка (ст. 46 ЗК РФ) и права безвозмездного срочного пользования земельным участком (ст. 47 ЗК РФ) во многом аналогичны вышеизложенным.

Статья 54 ЗК РФ подчеркивает в п. 2, что принудительное прекращение вещных прав на земельный участок осуществляется при условии неустранения фактов ненадлежащего его использования после наложения административного взыскания в виде штрафа.

Одновременно с наложением административного взыскания лицу, виновному в нарушении земельного законодательства, выносится предупреждение о допущенных земельных правонарушениях, в котором указывается: вид допущенного нарушения; срок, в течение которого оно должно быть устранено; напоминание о возможном принудительном прекращении права на земельный участок в случае неустранения земельного правонарушения; разъясняются его права в случае возбуждения процедуры принудительного прекращения прав на земельный участок.

Решение о прекращении прав на земельные участки принимается судом.

Прекращение права на земельный участок не освобождает лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, от возмещения причиненного вреда.

Статья 48. Административная ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений

Комментарий к статье 48

1. Статья в п. 1 называет основные виды нарушений земельного законодательства, за которые должностные лица могут быть подвергнуты административному взысканию в виде предупреждения или штрафа.

Как указано в п. 2, этот перечень не является исчерпывающим: возможны иные составы правонарушений, предусмотренные действующим законодательством. Наложение взыскания осуществляется в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (в ред. от 29 марта 2007 г.).

Должностное лицо, согласно ст. 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, - 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 Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

В отличие от дисциплинарного административный проступок является деянием, как связанным с выполнением должностных функций или трудовых обязанностей, так и не связанным с ними. Кроме того, за административное правонарушение виновные лица привлекаются к ответственности не в порядке подчиненности, а специально уполномоченными государственными органами, то есть органами охраны природы, органами, осуществляющими государственный контроль в сфере строительства, землепользования, экологии и др. Существенная особенность административной ответственности заключается в том, что она может выражаться, как правило, в виде штрафа, в отличие от дисциплинарной ответственности, которая, как правило, налагается в форме замечания, выговора или увольнения (см. ст. 192 Трудового кодекса РФ). Однако следует заметить, что для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания, но только указанные в федеральных законах, уставах и положениях о дисциплине.

2. Одним из видов перечисленных в комментируемой статье нарушений земельного законодательства является нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении земельных участков, а также сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда в зонах размещения садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений.

Согласно ст. 34 Земельного кодекса РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны:

принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений. Рассмотрению подлежат все заявки, поступившие до определенного указанными процедурами срока. Не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не определено законом;

уполномочить на управление и распоряжение земельными участками и иной недвижимостью специальный орган;

обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

Граждане, заинтересованные в предоставлении или передаче земельных участков в собственность или в аренду из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, или их объединения подают заявления в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, излагая цель использования земельного участка, его предполагаемые размеры и местоположение, испрашиваемое право на землю.

Орган местного самоуправления или по его поручению соответствующая землеустроительная организация на основании заявления с учетом зонирования территорий в месячный срок обеспечивает изготовление проекта границ земельного участка и утверждает его.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении испрашиваемого земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо о передаче в аренду земельного участка с приложением проекта его границ.

Договор купли-продажи или аренды земельного участка заключается в недельный срок после представления заявителем кадастровой карты (плана) земельного участка в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

В соответствии со ст. 19.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях нарушение должностным лицом установленных законодательством сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении земельных участков или сокрытие информации о наличии свободного земельного фонда влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от одного до трех минимальных размеров оплаты труда.

3. Другим видом должностного правонарушения из перечисленных в комментируемой статье является нарушение требований утвержденной градостроительной документации при отводе садовых, огородных или дачных некоммерческих объединений.

Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает:

незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда (ст. 7.16);

нарушение порядка отвода земельных участков, а равно порядка предоставления в пользование лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 40 до 50 минимальных размеров оплаты труда (п. 1 ст. 8.12);

нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда (п. 2 ст. 8.12);

нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования как с предоставлением, так и без предоставления лесных участков влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда (ст. 8.24) и др.

4. Следующим названным в комментируемой статье видом нарушения должностными лицами земельного законодательства являются противоправные действия, повлекшие за собой самовольное занятие земель в границах садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений либо в зонах размещения этих объединений.

В зависимости от вида противоправных действий в КоАП РФ предусматривается соответствующая мера административной ответственности.

Следует отметить, что в целом ряде статей КоАП РФ за одни и те же правонарушения предусмотрена разная ответственность граждан, должностных лиц и юридических лиц.

Так, согласно ст. 7.1 КоАП РФ самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю, а в случае необходимости без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда.

Статья 7.8 КоАП РФ дифференцирует административную ответственность за самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта (на граждан налагается штраф в размере от 10 до 15 минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от 20 до 30 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от 200 до 300 минимальных размеров оплаты труда) либо зоны (округа) санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (на граждан налагается штраф в размере от 15 до 20 минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от 30 до 40 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от 300 до 400 минимальных размеров оплаты труда).

Статья 7.10 устанавливает, что самовольная переуступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом, а равно самовольный обмен земельного участка, участка недр, лесного участка или водного объекта влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда.

Точно так же дифференцированы меры ответственности за сокрытие или искажение экологической информации (ст. 8.5), порчу земель (ст. 8.6), невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.7), использование земель не по целевому назначению, неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.8) и др.

Есть ряд норм КоАП РФ, относящихся только к должностным лицам. Например, ст. 19.6 устанавливает, что непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда.

(См. также Приказ Госстроя РФ от 2 августа 1999 г. N 18 "Об утверждении Инструкции о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в городских и сельских поселениях": применяется в части, не противоречащей Градостроительному кодексу РФ и новой редакции Земельного кодекса РФ.)

Статья 49. Дисциплинарная ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления за нарушение законодательства

Комментарий к статье 49

1. Дисциплинарная ответственность применяется за совершенные дисциплинарные проступки при исполнении сотрудниками своих трудовых обязанностей.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления определяется трудовым законодательством, законодательством о государственной и муниципальной службе, законодательством о дисциплинарной ответственности глав администраций, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В настоящее время действует не Кодекс законов о труде Российской Федерации, а Трудовой кодекс Российской Федерации, устанавливающий в ст. 192 следующие меры дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, увольнение с работы по соответствующим основаниям. Они налагаются руководителем организации на подчиненных ему по службе работников при условии наличия их вины в неисполнении или ненадлежащем исполнении трудовых обязанностей.

Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания. Не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

Статья 193 Трудового кодекса РФ устанавливает порядок применения дисциплинарных взысканий. Она обязывает работодателя до применения дисциплинарного взыскания затребовать от работника объяснение в письменной форме. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение работником не предоставлено, то составляется соответствующий акт. При этом отказ не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников.

Днем обнаружения проступка, с которого исчисляется срок применения дисциплинарного взыскания, считается день, когда непосредственному руководителю работника стало известно о совершенном проступке.

Взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня его совершения. Время производства по уголовному делу не включается в указанные сроки. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

При выборе конкретной меры дисциплинарного взыскания из числа предусмотренных законодательством учитывается степень тяжести совершенного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующее поведение работника и др. Такая мера взыскания, как увольнение с работы, допускается только в случаях, прямо предусмотренных в законе.

Применение взыскания за совершение дисциплинарного проступка - право, а не обязанность администрации.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня издания приказа, не считая времени отсутствия работника на работе. В случае отказа подписать приказ составляется соответствующий акт.

Работник может обжаловать взыскание в государственные инспекции труда или органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

В соответствии со ст. 194 ТК, если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому взысканию, он считается не имеющим взыскания. Работодатель имеет право до истечения года со дня применения дисциплинарного взыскания снять его с работы по собственной инициативе, просьбе самого работника, ходатайству его непосредственного руководителя или представительного органа работников.

2. Дисциплинарная ответственность за земельные правонарушения предусмотрена ст. 75 Земельного кодекса РФ. В ней установлено, что должностные лица и работники организации, виновные в совершении земельных правонарушений, несут дисциплинарную ответственность в случаях, если в результате ненадлежащего выполнения ими своих должностных или трудовых обязанностей организация понесла административную ответственность за проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное (вредное) воздействие на состояние земель, их загрязнение химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами.

3. Особенности применения дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих установлены ст. 57 - 59 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (в ред. от 2 марта 2007 г.). Согласно ст. 57 к государственному гражданскому служащему за совершение им дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы либо увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, подп. "а" - "г" п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 указанного Федерального закона. За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Статья 58 регулирует порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания. Статья 59 предусматривает основания и порядок проведения служебной проверки.

Аналогичные нормы есть и в федеральном законодательстве о муниципальной службе.

В ряде регионов приняты свои правовые акты о государственной гражданской и о муниципальной службе, регулирующие в том числе и вопросы привлечения соответствующих служащих к дисциплинарной ответственности. Так, в Москве действуют Закон г. Москвы от 26 января 2005 г. N 3 "О государственной гражданской службе города Москвы" и Закон г. Москвы от 24 марта 2004 г. N 15 "О муниципальной службе в городе Москве".

Статья 50. Уголовная ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления за нарушение законодательства

Комментарий к статье 50

1. В статье перечислены уголовно наказуемые деяния, предусмотренные 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 от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок от 120 до 180 часов.

2. Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 170 УК РФ, заключается в совершении любого из перечисленных в ней действий.

Регистрация заведомо незаконных сделок с землей, искажение учетных данных государственного земельного кадастра влекут уголовную ответственность в случае, если такие действия совершены должностным лицом. Должностное лицо должно для этого использовать свое служебное положение, совершить эти действия умышленно при наличии корыстной или иной личной заинтересованности.

Статья 51. Возмещение убытков, причиненных садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению либо его членам

Комментарий к статье 51

1. 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, подлежат возмещению в соответствии с нормами гражданского законодательства. Статья 15 ГК РФ дает само понятие убытков - это 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).

Статья 15 устанавливает, что лицо, чье право нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере.

Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

2. Статья 16 ГК РФ указывает, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

В комментируемой статье названа только одна разновидность незаконных действий (бездействия), в результате которых гражданам или юридическим лицам могут быть причинены убытки: издание государственным органом или органом местного самоуправления акта, не соответствующего закону или иному правовому акту. Однако тот же механизм может быть применен и к возмещению убытков, вызванных иными действиями (бездействием), - например, теми, которые перечислены в ст. 48, 50 комментируемого Закона N 66-ФЗ, и др.

Право на получение от государства компенсации вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государства и их должностных лиц, закреплено в ст. 53 Конституции РФ.

Круг органов, относящихся к государственным органам и органам местного самоуправления, определен ст. 125 ГК.

Компенсация убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, осуществляется за счет бюджета соответствующего уровня.

Должностное лицо, действиями которого причинен ущерб, возмещаемый за счет государственных средств, материально отвечает не перед гражданином или юридическим лицом, а перед соответствующим государственным органом или органом местного самоуправления. Поэтому в процессах о возмещении ущерба, вызванного незаконными действиями (бездействием)

должностных лиц, они могут участвовать в качестве третьего лица без самостоятельных требований на предмет спора на стороне ответчика.

3. Общие положения, касающиеся возмещения убытков, причиненных лицу в результате нарушения законодательства, определяются нормами гражданского законодательства. Лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. 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). Если лицо, нарушившее право, получило вследствие этого доходы, лицо, право которого нарушено, вправе требовать возмещения наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы (ст. 15 ГК РФ). Принципы регулирования возмещения убытков, причиненных садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению либо его членам, основываются на нормах ст. 16 Гражданского кодекса РФ, которая закрепляет ответственность за убытки, причиненные государственными органами и органами местного самоуправления. При этом такие убытки возмещаются за счет, соответственно, казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Положения о возмещении убытков находят свое отражение и в земельном законодательстве. Согласно п. 1 ст. 62 Земельного кодекса РФ убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Расчет убытков, причиненных 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, производится на основании методических подходов, определенных Постановлением Правительства РФ от 7 мая 2003 г. N 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".

Глава XI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 52. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 52

1. Согласно ст. 4 Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (с изм. и доп. от 22 октября 1999 г.) официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете" или Собрании законодательства Российской Федерации.

Комментируемый Федеральный закон N 66-ФЗ вступил в силу со дня его первого официального опубликования 23 апреля 1998 г. в "Российской газете".

2. В дальнейшем в текст комментируемого Федерального закона N 66-ФЗ были внесены изменения Федеральными законами от 22 ноября 2000 г. N 137-ФЗ, 21 марта 2002 г. N 31-ФЗ, 8 декабря 2003 г. N 169-ФЗ, 22 августа N 122-ФЗ, 2 ноября 2004 г. N 127-ФЗ, от 30 июня 2006 г. N 93-ФЗ.

Статья 53. Переходные положения

Комментарий к статье 53

1. Законом СССР от 26 мая 1988 г. N 8998-XI "О кооперации в СССР" предусматривались в ст. 52 особенности создания и деятельности садоводческих и садово-огородных товариществ. Этот Закон регулировал и другие формы потребительской кооперации. Поэтому до принятия комментируемого Закона N 66-ФЗ объединения граждан с целью ведения садоводства,

огородничества и дачного хозяйства регистрировались как дачные потребительские кооперативы или садоводческие либо садово-огородные товарищества.

Однако Законом СССР "О кооперации в СССР", как и впоследствии принятыми российскими Законами о некоммерческих организациях, о потребительской кооперации, не была урегулирована специфика деятельности садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений граждан в новых экономических реалиях, специфика возникающих при этом имущественных прав садоводов, огородников, дачников. Особенно актуальным этот вопрос стал после проведения массовой приватизации и включения земли в систему гражданского оборота.

В связи с этим после принятия комментируемого Закона N 66-ФЗ уставы и иные основанные на нормах устава внутренние акты садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих товариществ и потребительских кооперативов должны быть изменены. Закон установил для этого пятилетний срок со дня его официального опубликования, который истек 23 апреля 2003 года.

2. Закон освободил садоводческие, огороднические или дачные товарищества и садоводческие, огороднические или дачные кооперативы 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 54. Об отмене ранее принятых законов

Комментарий к статье 54

Поскольку до принятия комментируемого Закона особенности правового положения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений регулировал Закон СССР "О кооперации в СССР", то его нормы применялись для создания и деятельности этих объединений.

С введением в действие комментируемого Закона во избежание дублирования или коллизии норм союзный Закон в части, регулирующей деятельность садоводческих, садово-огородных товариществ и дачных кооперативов, не применяется.

Статья 55. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Комментарий к статье 55

1. В комментируемой статье законодатель предлагает Президенту РФ и поручает Правительству РФ привести свои нормативные правовые акты в соответствие с принимаемым законом в течение шести месяцев со дня его вступления в силу, а также поручает Правительству в течение трех месяцев со дня вступления Закона в силу подготовить предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство РФ в связи с принятием закона и принять нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений закона.

2. Со времени вступления в силу комментируемого Закона российское законодательство, в том числе связанное с отношениями по коллективному ведению садоводства, огородничества, дачного хозяйства, существенно изменилось: приняты новые Земельный, Лесной, Водный кодексы РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, третья часть Гражданского кодекса РФ, установившая, в частности, новые нормы о наследовании имущества, четвертая часть ГК РФ, приняты Градостроительный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ и еще целый ряд важнейших правовых актов.

Кроме того, приняты многие подзаконные нормативные акты Президента и Правительства РФ, министерств и ведомств. Была изменена структура исполнительной власти в России, система отношений Федерации и муниципальных образований и так далее.

Неоднократно вносились изменения и в сам комментируемый Закон. Все это необходимо учитывать, анализируя его нормы и пути их совершенствования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

Глава I. Общие положения

Статья 1. Основные понятия

Статья 2. Предмет регулирования и область действия настоящего Федерального закона

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

Глава II. Формы ведения гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства

Статья 4. Формы садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений

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

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

Статья 7. Правомочия садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

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

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

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

Статья 11. Фонды взаимного кредитования и фонды проката

Глава III. Зонирование территории и предоставление садовых, огородных и дачных земельных участков

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

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

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

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

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

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

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

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

Глава V. Управление садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями

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

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

Статья 22. Правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

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

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

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

Статья 26. Общественный контроль за соблюдением законодательства

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

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

Статья 29. Сделки с садовыми, огородными и дачными земельными участками

Статья 30. Права садоводов, огородников и дачников на распоряжение садовыми, огородными и дачными земельными участками

Статья 31. Оборот садовых, огородных и дачных земельных участков

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

Статья 33. Нормативы организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Статья 34. Порядок строительства объектов индивидуального (семейного) и общего пользования в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении

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

Статья 36. Порядок поддержки садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений

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

Статья 38. Содействие органов государственной власти и органов местного самоуправления садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям

Глава IX. Реорганизация и ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Статья 39. Реорганизация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Статья 40. Ликвидация садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Статья 41. Порядок ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Статья 42. Имущество ликвидируемого садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Статья 43. Завершение ликвидации садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Статья 44. Запись о прекращении деятельности садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения

Статья 45. Государственная регистрация изменений учредительных документов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений

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

Статья 47. Ответственность садоводов, огородников или дачников за нарушение законодательства

Статья 48. Административная ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений

Статья 49. Дисциплинарная ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления за нарушение законодательства

Статья 50. Уголовная ответственность должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления за нарушение законодательства

Статья 51. Возмещение убытков, причиненных садоводческому, огородническому или дачному некоммерческому объединению либо его членам

Глава XI. Заключительные положения

Статья 52. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Статья 53. Переходные положения

Статья 54. Об отмене ранее принятых законов

Статья 55. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

THE BOOK IS MADE BY

AXI-ROSE

AXI-ROSE@YA.RU