

# Проект нового закона о садоводах: целесообразность принятия и предмет регулирования<sup>1</sup>

---



**А.И. Бутовецкий**

заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству, кандидат юридических наук. Адрес: 103265, Российская Федерация, Москва, Охотный ряд, 1. E-mail: ai.but@mail.ru

---



## Аннотация

Статья посвящена планируемым изменениям в законодательстве Российской Федерации, регулирующем правоотношения в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства. В статье проанализированы подходы к определению предмета правового регулирования нового проектируемого федерального закона «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве», направленного на совершенствование правоотношений в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства, разработка которого осуществляется Правительством Российской Федерации в соответствии с указанием Президента Российской Федерации от 14 апреля 2014 г. № Пр-840. В ходе сравнительно-правового анализа указанных проектируемых положений федерального законодательства и действующего в настоящее время Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» автор отмечает, что, несмотря на наименование действующего закона, его нормы не ограничиваются рамками регулирования только правового положения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан как юридических лиц. Автор отмечает, что этот закон содержит положения, распространяющиеся на всех садоводов, огородников и дачников независимо от того, являются ли они членами некоммерческих товариществ, потребительских кооперативов и некоммерческих партнерств. В связи с этим делаются выводы на тему целесообразности выбора того или иного подхода к предмету регулирования нового федерального закона, а именно дается ответ на вопрос, должен ли новый федеральный закон быть законом о юридических лицах (некоммерческих корпоративных организациях, создаваемых гражданами для садоводства, огородничества и дачного хозяйства) либо законом о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве как о виде деятельности и отдыха граждан. Автор сделал акцент на необходимости определения понятий «садоводство», «огородничество» и «дачное хозяйство» как базовых для нового федерального закона, сформулировал собственное предложение по их определению, а также обосновал вывод об уникальности садоводства, огородничества и дачного хозяйства как видов землепользования.

---



## Ключевые слова

садоводство, огородничество, дачное хозяйство, некоммерческие организации, земельные участки, проект федерального закона «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве».

---

Библиографическое описание: Бутовецкий А.И. Проект нового закона о садоводах: целесообразность принятия и предмет регулирования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 15–26.

JEL: K 19; УДК: 349

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.2.15.26

<sup>1</sup> В наименовании статьи понятие «садоводы» использовано в качестве обобщающего термина, включающего лиц, занимающихся садоводством, огородничеством и дачным хозяйством.

Садоводство, огородничество и дачное хозяйство имеет широкое распространение в нашей стране и длительную историю развития в отечественном законодательстве. Основным нормативным правовым актом, регулирующим деятельность садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан и их членов, является Федеральный закон от 15.04. 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее — Закон 66-ФЗ). В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, подготовленной в соответствии с Указом Президента России от 18.07.2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации», отмечалось, что данный закон отличается низким юридико-техническим уровнем и неэффективен в применении.

В последнее время правовое регулирование ведения гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства подвергается существенным изменениям. В частности, вступил в силу Федеральный закон от 5.05.2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее — Закон 99-ФЗ), установивший в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее — ГК РФ) новую систему юридических лиц, что коснулось всех без исключения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан<sup>2</sup>. Федеральным законом от 23.07. 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» полностью пересмотрен порядок предоставления земельных участков садоводам, огородникам и дачникам, а также созданным ими организациям<sup>3</sup>.

Однако попытки законодателя существенно улучшить ситуацию, складывающуюся в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан, на сегодняшний день не привели к ощутимому успеху. Часть особенно значимых для садоводов, огородников и дачников вопросов по-прежнему остается без четких законодательных механизмов регулирования, на что обращается внимание специалистов<sup>4</sup>. Сюда можно отнести не вполне понятные правила приведения уставов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих товариществ в соответствие с новыми положениями ГК РФ<sup>5</sup>; необходимость совершенствования правового регулирования деятельности органов управления объединений; сложные отношения между объединениями и лицами, ведущими садоводство, огородничество и дачное хозяйство в индивидуальном порядке<sup>6</sup>; не решенный до настоящего времени на законодательном уровне вопрос о регистрации граждан по месту жительства в жилых строениях, расположенных на са-

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А.* Об организационно-правовых формах некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства // *Хозяйство и право.* 2016. № 3. С. 93–109.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А.И.* Предоставление земельных участков для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в свете земельной реформы // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2015. № 10. С. 80–96.

<sup>4</sup> См., напр.: *Липски С.А.* О перспективах законодательства, регулирующего деятельность садоводческих объединений // *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель.* 2015. №12. С. 23.

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: *Бутовецкий А.* Об организационно-правовых формах некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства // *Хозяйство и право.* 2016. № 3. С. 93–109.

<sup>6</sup> См., напр.: *Шуплецова Ю.И.* Некоторые вопросы разрешения земельных споров с участием садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан // *Законодательство и экономика.* 2015. № 2. С. 53–55.

довых земельных участках<sup>7</sup>; отсутствие прозрачного порядка установления размеров взносов; отношения с органами государственной власти и органами местного самоуправления<sup>8</sup>; постоянно увеличивающаяся налоговая нагрузка в виде роста имущественных налогов садоводов, огородников и дачников<sup>9</sup>.

В такой обстановке далеко не случайно и обращение на данную проблематику внимания Верховного Суда Российской Федерации. В частности, в Обзоре судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел, связанных с садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями за 2010–2013 гг., утвержденном Президиумом Верховного Суда 2 июля 2014 г.<sup>10</sup>, Судом сформулированы правовые позиции по наиболее чувствительным вопросам споров в данной сфере. При этом отметим, что к теме спорных правоотношений в данной сфере даже в советский период бурного развития садоводства высшие судебные инстанции обращались не часто<sup>11</sup>.

В соответствии с указанием Президента России от 14 апреля 2014 г. № Пр-840 Правительству поручено подготовить изменения в законодательстве, на комплексной и системной основе регулирующие все отношения, касающиеся юридических лиц и граждан в области садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Безусловно, подход, обозначенный Президентом, исключающий продолжение попыток точечно исправить отдельные недостатки правового регулирования в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства, нужно признать правильным. Главное в предложенном подходе — это комплексная (системная) основа правового регулирования.

Задача по реформированию законодательства о садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве является очень сложной и требует консолидации усилий исполнительной и законодательной властей, а также самого садоводческого, огороднического и дачного сообщества, поскольку в этой сфере пересекается огромное количество вопросов — от земельных и внутрикорпоративных отношений до электроэнергетики и вывоза бытовых отходов.

Однако очевидно, что результат принятия нового закона не должен выражаться в переносе всех существующих проблем из одного законодательного акта в другой. Первый и самый главный вопрос, который необходимо решить при исполнении вышеприведенного указания Президента, заключается в том, о чем именно должен быть новый закон, не только с точки зрения его наименования, но и с точки зрения предмета правового регулирования.

Следует отметить, что в настоящее время Закон № 66-ФЗ, исходя из его названия, обозначает предмет своего регулирования именно вопросы, связанные с садовод-

---

<sup>7</sup> Подробнее об этом см.: Бутовецкий А.И. «Прописка» для садоводов: пути реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 2. С. 77–91.

<sup>8</sup> См., напр.: Молчанов А.В. Могут ли садоводы и дачники участвовать в местном самоуправлении // Жилищное право. 2007. № 5. С. 38–43.

<sup>9</sup> Подробнее об этом см.: Бутовецкий А. Земельный налог для садоводов (о соблюдении принципов налогообложения) // Хозяйство и право. 2016. № 6. С. 38–57.

<sup>10</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 1.

<sup>11</sup> См., напр.: Постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 2 августа 1972 г. № 3 «О применении судами РСФСР законодательства при разрешении споров, связанных с деятельностью садоводческих товариществ» (Бюллетень Верховного Суда РСФСР. 1972. № 11), постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. № 5 «О применении законодательства при рассмотрении судами споров, связанных с деятельностью садоводческих товариществ» (Бюллетень Верховного Суда СССР. 1990. № 3).

ческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан, то есть это закон о юридических лицах. В то же время в соответствии с п. 1 ст. 2 Закона № 66-ФЗ он использует нормы других отраслей права, комплексно регулирует отношения, возникающие в связи с ведением садоводства, огородничества и дачного хозяйства, и устанавливает правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, в том числе особенности их гражданско-правового положения (п. 4 ст. 49 ГК). Таким образом, нормы данного Закона, определяя предмет его регулирования, указывают, что данный предмет гораздо шире, чем он обозначен в наименовании закона, поскольку, прежде всего, законом урегулированы отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства и только во вторую очередь — правовое положение объединений садоводов, огородников и дачников как юридических лиц.

Это подтверждается, в частности, и иными нормами Закона. Так, к примеру, понятия садовых, огородных и дачных земельных участков, приведенные в ст. 1 Закона, являются универсальными и применяются независимо от того, расположен ли соответствующий земельный участок в границах садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан либо он предоставлен гражданину, не являющемуся членом какого-либо объединения, например, в соответствии со ст. 39<sup>18</sup> Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ). В определении от 3 сентября 2014 г. № 44-КГ 14-4<sup>12</sup> Верховный Суд подтвердил, что существующее законодательство не ограничивает возможности предоставления гражданину земельного участка для ведения садоводства индивидуально, и, следовательно, граждане вправе подавать заявления о предоставлении земельного участка для указанных целей в общем порядке, установленном ЗК РФ.

В отдельных нормах Закон № 66-ФЗ упоминает садоводов, огородников и дачников совместно с их некоммерческими объединениями, к примеру, говоря о формах поддержки садоводов, огородников и дачников, а также их объединений в ст. 35 Закона. Некоторые положения рассматриваемого Закона посвящены исключительно садоводам, огородникам и дачникам, не упоминая их членства в некоммерческих товариществах, кооперативах и партнерствах. Так, например, в соответствии со ст. 47 садовод, огородник или дачник может быть лишен прав собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, срочного пользования либо аренды земельного участка за умышленные или систематические нарушения, предусмотренные земельным законодательством.

Здесь следует согласиться с А.Ю.Чикильдиной, указывающей, что ответственность садоводов, огородников и дачников имеет юридическую связь с гражданско-правовым режимом садовых, огородных и дачных участков<sup>13</sup>, в связи с чем имеются основания полагать, что такая ответственность у данных лиц возникает независимо от того, являются ли они членами садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, или ведут хозяйство без членства в таких некоммерческих организациях. Данный вывод подтверждается и положениями ч. 3 ст. 8.8 Кодекса России об административных правонарушениях, устанавливающими ответственность за неиспользование земельного участка, предназначенного для дачного строительства, садоводства, огород-

---

<sup>12</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 сентября 2014 г. № 44-КГ14-4 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>13</sup> Чикильдина А.Ю. Правовые проблемы ответственности за нарушение правового режима дачных, садовых и огородных земельных участков // Правовые вопросы недвижимости. 2010. № 1. С. 11–14.

ничества независимо от членства нарушителя в садоводческих некоммерческих товариществах, потребительских кооперативах или некоммерческих партнерствах.

Являясь по наименованию законом об объединениях садоводов, огородников и дачников, Закон № 66-ФЗ в то же время регулирует вопросы создания и осуществления деятельности и других юридических лиц, не являющихся садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан. В частности, ст. 9 Закона № 66-ФЗ посвящена ассоциациям (союзам) садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, а ст. 11 данного закона устанавливает правила о фондах взаимного кредитования и фондах проката, создаваемых садоводами, огородниками и дачниками.

Таким образом, Закон № 66-ФЗ несмотря на его название далеко не ограничивается регулированием вопросов, связанных с правовым положением садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, а затрагивает и те сферы правового регулирования, которые имеют отношение и в целом к ведению гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства как вида землепользования, хотя трудно сказать, чтобы это было сделано на комплексной и системной основе.

Следует предположить, что наименование Закона № 66-ФЗ скорее всего подчеркивало исторические корни возникновения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в советский период, когда такая деятельность носила прежде всего коллективный характер<sup>14</sup>. Не случайно исходя из Указа Президента России от 7 июня 1996 г. № 819 «О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств» и постановления Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 г. № 758 «О государственной поддержке садоводов, огородников и владельцев личных подсобных хозяйств» Закон № 66-ФЗ мог бы иметь наименование «О коллективном садоводстве и огородничестве».

Исторические изменения в жизни страны и общества заставляют законодателя по-новому взглянуть на правоотношения с участием садоводов, огородников и дачников. Существующие реалии указывают, что новый закон не должен ограничивать предмет своего регулирования только правовым положением некоммерческих корпоративных организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, но и действительно комплексно регулировать все вопросы, связанные с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства, как это в настоящее время только декларируется Законом № 66-ФЗ.

По-видимому, указание Президента России от 14 апреля 2014 г. № Пр-840 Правительству предполагается реализовать в проекте федерального закона «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве»<sup>15</sup>, подготовленном Министерством экономического развития, который до настоящего времени в Государственную Думу не внесен. Такое громкое наименование проектируемого закона, на первый взгляд, указывает, что в нем должен быть очерчен новый взгляд государства на такие явления, как садоводство, огородничество и дачное хозяйство, определена их юридическая природа, поскольку это уже не закон о юридических лицах. В противном случае он бы мог «унаследовать» название действующего Закона № 66-ФЗ и с учетом положений ГК РФ называться, к примеру, «О некоммерческих корпоративных организациях, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства». Однако это не так.

<sup>14</sup> Подробнее об этом см., напр.: Чикильдина А.Ю. Историко-правовые аспекты становления садоводства, огородничества, дачного строительства в России // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 115–122.

<sup>15</sup> СПС Консультант Плюс.

В связи с этим было бы логично именно при разработке нового федерального закона с наименованием «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве» дать ответ на вопрос о концептуальном месте таких видов деятельности и отдыха в жизни гражданского общества, о задачах, которые ставит государство перед садоводами, огородниками и дачниками (организация отдыха населения<sup>16</sup>, выращивание сельскохозяйственной продукции для собственных нужд<sup>17</sup>, решение проблемы продовольственной безопасности страны<sup>18</sup>, решение жилищных проблем<sup>19</sup>, совместное управление недвижимостью<sup>20</sup>, либо все перечисленное в совокупности или что-то иное).

При таком многообразии различных взглядов на юридическую природу садоводства, огородничества и дачного хозяйства нельзя обойти вниманием такой важный вопрос, как определение предмета правового регулирования нового закона. Представляется, что избранный Правительством России подход может быть реализован на уровне федерального закона только при закреплении в самом законе понятия (определения) садоводства, огородничества и дачного хозяйства (либо каждого понятия отдельно), поскольку в противном случае возникает сомнение в обоснованности наименования закона и правовая неопределенность в предмете его регулирования. Отметим, что сегодня законодатель, провозглашая Закон № 66-ФЗ законом о юридических лицах, не устраняется от определения садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан. Под ним в соответствии со ст. 1 Закона № 66-ФЗ понимается некоммерческая организация, учрежденная гражданами на добровольных началах для

<sup>16</sup> А.А. Байтенова и Н.И. Кресникова указывают, что садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан представляют собой добровольные организации граждан для индивидуального (семейного) садоводства, огородничества и отдыха. См.: Байтенова А.А., Кресникова Н.И. Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный). М., 2006 // СПС Консультант Плюс.

<sup>17</sup> А.П. Анисимов, Ю.В. Васильчук, А.Ю. Чикильдина отмечают, что современное значение дачных, садовых и огородных земельных участков как средства обеспечения граждан сельскохозяйственной продукцией со временем трансформируется в подобие дачных участков, предназначенных в первую очередь для цивилизованного отдыха на природе. См.: Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // СПС Консультант Плюс.

<sup>18</sup> См., напр.: Палладина М.И., Воронина Н.П. Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие организации граждан и проблемы определения их правового статуса // Аграрное и земельное право. 2013. № 10 (106). С. 61.

<sup>19</sup> В Заключении Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству к проекту Федерального закона № 313087-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» указано, что «...безусловно, имеется положительный аспект решения жилищной проблемы за счет садовых домов, однако данное решение имеет отдаленные последствия, поскольку это потребует дорогостоящего социального обеспечения граждан, предусмотренного Конституцией Российской Федерации, именно по месту жительства, в частности, медицинского и социального обеспечения» // www.duma.gov.ru.

<sup>20</sup> В соответствии с п. 1 ст. 123<sup>12</sup> ГК РФ товарищество собственников недвижимости представляет собой добровольное объединение собственников недвижимого имущества (помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, жилых домов, дачных домов, садоводческих, огороднических или дачных земельных участков и т.п.), созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами. Согласно п. 6 ч. 8 ст. 3 Закона № 99-ФЗ к созданным до дня вступления в силу данного федерального закона садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим товариществам применяются нормы о товариществах собственников недвижимости.

содействия ее членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. В этой части проект федерального закона «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве» отличается от Закона № 66-ФЗ в худшую сторону, поскольку понятия садоводства, огородничества и дачного хозяйства не содержит и не раскрывает его, тем самым оставляя самый важный вопрос без ответа, хотя именно данные базовые категории должны являться основополагающими для правового регулирования в этой области.

Отметим, что в ряде других федеральных законов, в том числе определяющих правовое положение различных форм хозяйствования на земле использован подход, при котором базовые понятия закрепляются непосредственно в федеральном законе.

Так, например, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 11.06.2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» крестьянское (фермерское) хозяйство представляет собой объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии. Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 7.07.2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» личное подсобное хозяйство — форма непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции.

Задача законодателя по формулированию базовых понятий (определений) садоводства, огородничества и дачного хозяйства представляется не такой простой. Специалистами по этому поводу высказываются различные мнения. В частности, Н.Н. Лебедева справедливо обращает внимание не только на смешение понятий «сад» и «огород», а также на общую размытость категориального аппарата в отношении садов, огородов, дач и индивидуального жилищного строительства<sup>21</sup>. К примеру, возможность выращивания садовых (плодовых) деревьев в настоящее время предусматривается правовым режимом не только садовых земельных участков, но и земельных участков, например, предназначенных для жилой застройки<sup>22</sup>. С.А.Липски предлагает вместо понятия «садоводство» для целей правового регулирования деятельности садоводческих некоммерческих объединений граждан использовать термин «садоводчество», поскольку садоводство все чаще признается специалистами отраслью растениеводства<sup>23</sup>. Нельзя забывать, что термин «садовод» в настоящее время рассматривается еще и как профессия<sup>24</sup>.

Под огородом в бытовом языке граждан далеко не всегда понимается правовая категория или юридическое понятие, а обозначается место выращивания овощей и ягод, в том числе рядом с жилыми домами. Понятие «дача» давно и прочно вошло в жизнь

<sup>21</sup> Лебедева Н.Н. Садовые и дачные дома как жилые помещения // Адвокат. 2009. № 1.

<sup>22</sup> См. п. 2.1, 2.1.1. 2.3 Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утв. приказом Министерства экономического развития от 1 сентября 2014 г. № 540.

<sup>23</sup> Липски С.А. Указ. соч. С. 23.

<sup>24</sup> См., напр.: приказы Министерства образования и науки от 20 октября 2015 г. № 1165 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 35.03.05 «Садоводство» (уровень бакалавриата)» и от 23 сентября 2015 г. № 1049 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 35.04.05 «Садоводство» (уровень магистратуры)»; приказы Министерства труда и социальной защиты от 8 сентября 2014 г. № 627н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в области декоративного садоводства» и от 4 августа 2014 г. № 527н «Об утверждении профессионального стандарта «Садовод».

населения нашей страны<sup>25</sup>, но оно, как и понятие «дачный дом», хотя и используется<sup>26</sup>, но в целом не раскрыто в законодательстве России.

Безусловно, тот факт, что под вошедшими в обиход и давно укоренившимися в сознании граждан понятиями «сад», «огород» и «дача» во многих случаях каждый понимает что-то свое, заметно осложняет задачу законодателя по применению этих терминов именно для целей нового федерального закона. Представляется, что для того, чтобы сформулировать базовое определение садоводства, огородничества и дачного хозяйства требуется, во-первых, принять за основу некоммерческий характер такой деятельности, во-вторых, подчеркнуть особенности правового режима садовых, огородных и дачных земельных участков. В связи с этим напомним, что:

- огородный земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля (с правом или без права возведения некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешенного использования земельного участка, определенного при зонировании территории);
- дачный земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля);
- садовый земельный участок — земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений)<sup>27</sup>.

Конституционный суд России в определении от 29 мая 2012 г. № 917-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Царевой Любови Михайловны на нарушении ее конституционных прав абзацем вторым статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан»<sup>28</sup> ука-

<sup>25</sup> См., напр.: *Ефимова Е.И.* Виды разрешенного использования земельных участков «для ведения садоводства» и «для дачного строительства» (к истории вопроса) // *Экологическое право.* 2012. № 4. С. 10–13.

<sup>26</sup> См., напр.: ст. 11 Федерального закона от 23.11. 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ст. 9.16 Кодекса РФ об административных правонарушениях; п. 2 ч. 2 ст. 136 Жилищного кодекса РФ.

<sup>27</sup> Постановлениями Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2008 г. N 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан» и от 30 июня 2011 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А.В.Воробьева» абз. второй ст. 1 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», содержащий определение садового земельного участка, признан не соответствующим Конституции России в той части, в какой им ограничивается право граждан на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов или землям сельскохозяйственного назначения.

<sup>28</sup> Определение Конституционного суда РФ от 29 мая 2012 г. № 917-О // СПС КонсультантПлюс.

зал, что нормы, закрепляющие понятия земельных участков посредством определения видов их разрешенного использования обеспечивают реализацию одного из основных принципов земельного законодательства, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Здесь же обратим внимание на постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда от 3 июня 2014 г. № 818/14, в котором указано, что вид разрешенного использования земельного участка представляет собой конкретную деятельность, осуществляемую землепользователем на предоставленном ему земельном участке, основанную на градостроительном зонировании территории<sup>29</sup>.

Таким образом, закрепленные Законом № 66-ФЗ понятия садовых, огородных и дачных земельных участков определяют их правовой режим, тем самым указывая на виды деятельности, которые граждане могут осуществлять на этих земельных участках. Это, в свою очередь, обозначает основные черты садоводства, огородничества и дачного хозяйства как вида землепользования.

При этом, анализируя садоводство и дачное хозяйство именно как виды землепользования, можно сказать, что они являются уникальными правовыми явлениями, поскольку в качестве легитимного использования земельных участков подразумевают не только осуществление какой-либо деятельности (выращивание сельскохозяйственной продукции, возведение объектов недвижимости), но и бездействие (отдых). Конституцией Российской Федерации и Трудовым кодексом закреплено общее право граждан на отдых. При этом понятие «отдых» действующим законодательством не раскрывается. К примеру, под отдыхом может пониматься проведение некоторого времени без обычных занятий, или работы для восстановления сил<sup>30</sup>. В связи с этим вызывает недоумение, что отдых в настоящее время положениями ст. 1 Закона № 66-ФЗ не предусмотрен в качестве составляющего разрешенного использования огородных земельных участков, поскольку совершенно непонятно, каким образом и какими именно правовыми инструментами возможно ограничить граждан в отдыхе на огородном земельном участке.

Основываясь на данных законодательных положениях, можно сделать вывод, что под садоводством, огородничеством или дачным хозяйством можно понимать форму непредпринимательской деятельности граждан по выращиванию для собственных нужд сельскохозяйственной продукции на садовых, огородных или дачных земельных участках, а также форму их отдыха на таких земельных участках, в том числе с использованием размещенных на них объектов недвижимости.

При этом данное определение предлагается воспринимать именно как общее и объединяющее обе цели использования садовых, огородных или дачных земельных участков (отдых, не относящийся к какой-либо форме деятельности, а также выращивание сельскохозяйственной продукции). В свою очередь различие указанных форм деятельности и отдыха должно определяться разрешенным использованием садовых, огородных и дачных участков в зависимости от видов объектов недвижимости, которые допускается возводить на таких земельных участках.

<sup>29</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 июня 2014 г. № 818/14 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>30</sup> Краткий юридический словарь. М., 2005. С. 505.



## Библиография

Анисимов А.П., Васильчук Ю.В., Чикильдина А.Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // СПС Консультант Плюс.

Байтенова А.А., Кресникова Н.И. Комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс.

Бутовецкий А.И. Земельный налог для садоводов (о соблюдении принципов налогообложения) // Хозяйство и право. 2016. № 6. С. 38–57.

Бутовецкий А.И. Об организационно-правовых формах некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства // Хозяйство и право. 2016. № 3. С. 93–109.

Бутовецкий А.И. Предоставление земельных участков для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в свете земельной реформы // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 10. С. 80–96.

Бутовецкий А.И. «Прописка» для садоводов: пути реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 2. С. 77–91.

Ефимова Е.И. Виды разрешенного использования земельных участков «для ведения садоводства» и «для дачного строительства» (к истории вопроса) // Экологическое право. 2012. № 4. С. 10–13.

Краткий юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилина. М.: Институт новой экономики, 2005. 1152 с.

Лебедева Н.Н. Садовые и дачные дома как жилые помещения // Адвокат. 2009. № 1 // СПС КонсультантПлюс.

Липски С.А. О перспективах законодательства, регулирующих деятельность садоводческих объединений // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2015. № 12 (131). С. 22–27.

Молчанов А.В. Могут ли садоводы и дачники участвовать в местном самоуправлении // Жилищное право. 2007. № 5. С. 38–43.

Палладина М.И. О юридических категориях и терминах в аграрном праве // Государство и право. 2000. № 7. С. 42–48.

Палладина М.И., Воронина Н.П. Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие организации граждан и проблемы определения их правового статуса // Аграрное и земельное право. 2013. № 10 (106). С. 60–77.

Чикильдина А.Ю. Правовые проблемы ответственности за нарушение правового режима дачных, садовых и огородных земельных участков // Правовые вопросы недвижимости. 2010. № 1. С. 11–14.

Чикильдина А.Ю. Историко-правовые аспекты становления садоводства, огородничества, дачного строительства в России // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 115–122.

Шуплецова Ю.И. Некоторые вопросы разрешения земельных споров с участием садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан // Законодательство и экономика. 2015. № 2. С. 53–55.

---

## Bill on Gardening: Expediency and Subject of Regulation



### Alexey I. Butovetskiy

Deputy Head, State Duma Committee Administration on Land Relations and Construction, Candidate of Juridical Sciences. Address: 1 Okhotny Ryad, Moscow, 103265, Russian Federation. E-mail: ai.but@mail.ru



## Abstract

The paper features coming alterations in the Russian legislation regulating legal relations in gardening, vegetable gardening and cottage gardening. The paper examines the approaches to determining the subject matter of legal regulation in the bill of the federal law *On Gardening, Vegetable Gardening and Cottage Gardening* aiming to facilitate legal relations in gardening, vegetable gardening and cottage being developed by the Russian Government under the instruction of the President of April 14 2014 N Pr-840. The legal comparison of the provisions of the federal legislation and the applicable Federal Law of April 15 1998 no 66-FZ *On Gardening and Cottage noncommercial Associations of Citizens* shows that despite the title of the applicable law, its norms are not limited to regulating legal status of Gardening and Cottage noncommercial Associations of citizens as legal persons. The author notes that the law contains the provisions relevant to all gardeners and cottage owners irrespective of their membership in noncommercial partnerships, consumer cooperatives and noncommercial partnerships. Due to this, conclusions are made on the rationale of the choice of approaches to the subject matter of regulation as to the new federal law, i.e. whether the law answers the question if the new federal law should be a law on legal persons (noncommercial corporate organizations established by citizens for gardening or cottage farming) or the law on gardening and cottage gardening as a type of activity and leisure for citizens. The author stresses the necessity to define the concepts *gardening*, *vegetable gardening* and *cottage gardening* due to their fundamental nature for the new federal law, presented own approaches to defining them and justified the unique nature of gardening, vegetable gardening and cottage gardening as types of land-use.



## Keywords

gardening, vegetable gardening, cottage gardening, noncommercial associations, land plots, bill of the Federal Law *On Gardening, Vegetable Gardening, and Cottage Gardening*.

Citation: Butovetskiy A.I. (2016) Bill on Gardening: Expediency and Subject of Regulation. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 2, pp. 15–26 (in Russian).

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.2.15.26



## References

Anisimov A.P., Vasil'chuk Yu.V., Chikil'dina A.Yu. (2008) *Postateynnyy kommentariy k Federal'nomu zakonu «O sadovodcheskikh, ogorodnicheskikh i dachnykh nekommercheskikh ob'edineniyakh grazhdan»* [Commentaries to the Federal Law on Gardening and Cottage Noncommercial Associations] Moscow: ROSBUKh Press, 304 p. SPS Consultant Plus.

Azrilian A. N. (ed.) (2005) *Kratkiy yuridicheskiy slovar'* [Concise Legal Dictionary. Moscow: Institut novoy ekonomiki, 1152 p.

Baytenova A.A., Kresnikova N.I. (2006) *Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O sadovodcheskikh, ogorodnicheskikh i dachnykh nekommercheskikh ob'edineniyakh grazhdan» (postateynnyy)* [Commentaries to the Federal Law On Gardening Vegetable Gardening and Cottage noncommercial Associations of Citizens]. Moscow: Yustitsinform, 320 p. SPS Consultant Plus.

Butovetskiy A. (2016) Ob organizatsionno-pravovykh formakh nekommercheskikh organizatsiy, sozdavaemykh grazhdanami dlya vedeniya sadovodstva, ogorodnichestva i dachnogo khozyaystva [On Legal Forms of Noncommercial Organizations Established by Citizens for Gardening, Vegetable Gardening and Cottage Gardening]. *Khozyaystvo i pravo*, no 3, pp. 93–109.

Butovetskiy A.I. (2015) Predostavlenie zemel'nykh uchastkov dlya vedeniya sadovodstva, ogorodnichestva i dachnogo khozyaystva v svete zemel'noy reformy [Allocating Land Plots for Gardening, Vegetable gardening and Cottage Gardening in context of Land Reform]. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*, no 10, pp. 80–96.

Butovetskiy A.I. (2015) «Propiska» dlya sadovodov: puti realizatsii postanovleniy Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii [Registration for Garden Owners: Implementing Decisions of RF Constitutional Court]. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*, no 2, pp. 77–91.

Chikil'dina A.Yu. (2010) Pravovye problemy otvetstvennosti za narusheniye pravovogo rezhima dachnykh, sadovykh i ogorodnykh zemel'nykh uchastkov [Legal Regulations of Liability for Violating

Legal Regime of Gardening, Cottage Gardening and Vegetable Gardening Plots]. *Pravovye voprosy nedvizhimosti*, no 1, pp. 11–14.

Chikil'dina A.Yu. (2009) Istoriko-pravovye aspekty stanovleniya sadovodstva, ogorodnichestva, dachnogo stroitel'stva v Rossii [Historical and Legal Aspects of Gardening, Vegetable Gardening and Cottage Building in Russia]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 4, p. 115–122.

Efimova E.I. (2012) Vidy razreshennogo ispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov «dlya vedeniya sadovodstva» i «dlya dachnogo stroitel'stva» [Types of Permitted Uses of Land Plots for Gardening and Cottage Building]. *Ekologicheskoe pravo*, no 4, pp. 10–13.

Lebedeva N.N. (2009) Sadovye i dachnye doma kak zhilye pomeshcheniya [Garden and Cottage Gouses as Dwelling]. *Advokat*, no 1 SPS Konsul'tantPlyus.

Lipski S.A. (2015) O perspektivakh zakonodatel'stva, reguliruyushchikh deyatel'nost' sadovodcheskikh ob»edineniy [On Perspectives of the Legislation Regulating Gardening Associations] *Zemleustroystvo, kadastr i monitoring zemel'*, no 12 (131), pp. 22–27.

Molchanov A.V. (2007) Mogut li sadovody i dachniki uchastvovat' v mestnom samoupravlenii [Involvement of Gardeners and Cottage Owners in Local Governance]. *Zhilishchnoe pravo*, no 5, pp. 38–43.

Palladina M.I. (2000) O yuridicheskikh kategoriyakh i terminakh v agrarnom prave [On Legal Categories and terms in Agricultural Law]. *Gosudarstvo i pravo*, no 7, pp. 42–48.

Palladina M.I., Voronina N.P. (2013) Sadovodcheskie, ogorodnicheskie i dachnye nekommercheskie organizatsii grazhdan i problemy opredeleniya ikh pravovogo statusa [Gardening, Vegetable Gardening and Cottage gardening Associations of Citizens and the Issues in Determining their Legal Status]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*, no 10 (106), pp. 60–77.

Shupletsova Yu.I. (2015) Nekotorye voprosy razresheniya zemel'nykh sporov s uchastiem sadovodcheskikh, ogorodnicheskikh i dachnykh nekommercheskikh ob»edineniy grazhdan [Some Issues of Resolving Land Disputes Involving Gardening, Vegetable Gardening and Cottage Gardening Noncommercial Citizen Associations]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, no 2, pp. 53–55.