

Регулирование порядка использования и предоставления садовых, огородных и дачных земельных участков в законодательных инициативах Правительства Российской Федерации



А.И. Бутовецкий

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



Аннотация

Статья посвящена обзору проектов федеральных законов, внесенных в Государственную Думу Правительством Российской Федерации, и направленных на совершенствование правового регулирования земельных отношений в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Автор обращает внимание на пути совершенствования законодательного регулирования в этой сфере, которые определены в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г., поручениях Президента Российской Федерации, Концепции развития гражданского законодательства, подготовленной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации», судебных актах Конституционного Суда Российской Федерации, а также в рекомендациях, выработанных Государственной Думой. В статье подробно исследованы проблемы реализации судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации, которыми были признаны противоречащими Конституции Российской Федерации положения Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в части запрета на регистрацию граждан по месту жительства в жилых строениях, расположенных на садовых земельных участках, в том числе, в свете подхода, предлагаемого Правительством Российской Федерации в проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». Отдельное внимание уделяется проекту федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию», которым предлагается упразднить один из центральных институтов земельного законодательства — деление земель по целевому назначению на категории. Автором проведен подробный анализ последствий отмены деления земель на категории для объединений садоводов, огородников и дачников, деятельность которых имеет широкое распространение на территории Российской Федерации. Значительная часть статьи посвящена планируемым изменениям законодательства, которые предусматривают серьезный пересмотр порядка предоставления и образования земельных участков, предназначенных для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Автором обозначены как недостатки существующего правового регулирования в данной сфере, так и обращено внимание на основные пути совершенствования Земельного кодекса Российской Федерации, предлагаемые Правительством Российской Федерации.



Ключевые слова

садоводство, огородничество, дачное хозяйство, некоммерческие объединения граждан, Правительство Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, земельные участки

Садоводство, огородничество и дачное хозяйство имеют широкое распространение среди населения нашей страны и длительную историю развития в отечественном законодательстве. Это означает, что правовая защита интересов садоводов, огородников и дачников, а также правовое регулирование отношений, связанных с их деятельностью, имеют большое экономическое, социальное и политическое значение и должны находиться в сфере повышенного внимания общества и государства. Земля — основа существования садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений. Она представляет собой главный объект хозяйственной деятельности садоводов, огородников и дачников. Земельные и иные экологические интересы граждан нередко объединяют их вокруг общих природоресурсных и природоохранных целей.

В последнее время Президент Российской Федерации все чаще указывает на необходимость совершенствования земельного законодательства Российской Федерации. Так, в частности, на заседании Президиума Государственного Совета Российской Федерации 9 октября 2012 г. было сказано: «Нужно прямо сказать, наш земельный потенциал все еще реализуется малоэффективно. Эта сфера поддается реформированию крайне крайне медленно, с очень большим трудом»¹.

С этим трудно не согласиться, особенно применительно к обсуждению вопроса регулирования земельных отношений, связанных с ведением садоводства, огородничества и дачного хозяйства. После принятия Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (который также был основан на прямом поручении Президента Российской Федерации) в законодательство не было внесено каких-либо существенных изменений, улучшающих правовое регулирование в данной области.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим деятельность садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан является Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее — закон № 66-ФЗ). В Концепции развития гражданского законодательства, подготовленной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»² отмечается, что в Федеральном законе «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» можно обнаружить ничем не оправданные расхождения между общими положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, регламентирующими статус юридических лиц. Кроме того, указанный закон отличается низким юридико-техническим уровнем и потому неэффективен в своем практическом применении.

В свою очередь законодатель (в том числе и по результатам общественного обсуждения) также отмечает ряд серьезных проблем в области правового регулирования отношений, связанных с вопросами землепользования при ведении гражданами садовод-

¹ Стенограмма заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» от 9 октября 2012 г. // Официальный сайт Президента России. www.kremlin.ru.

² Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 11.

ства, огородничества и дачного хозяйства, имеющих в законе № 66-ФЗ, среди которых выделяются:

- проблемы определения правового режима садовых, огородных и дачных земельных участков;
- необходимость надлежащего учета территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан при разработке и утверждении документов территориального планирования и градостроительного зонирования;
- несоответствие Земельному кодексу Российской Федерации существующего порядка предоставления земельных участков для вновь создаваемых садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан³.

С целью системного совершенствования правового регулирования земельных отношений Правительство Российской Федерации в последнее время подготовило и внесло в Государственную Думу Российской Федерации ряд законодательных инициатив. Законопроекты, вносимые в Государственную Думу Правительством Российской Федерации, как правило, находят поддержку у законодательной власти. Ввиду этого следует уделить таким законопроектам особо пристальное внимание, оценить последствия их возможного принятия и реализации на практике, в том числе применительно к в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Любые изменения, касающиеся данной области, зачастую вызывают общественный резонанс, публичную критику и формирование различных мнений среди объединений заинтересованных лиц и организаций.

К числу таких законопроектов можно отнести проект федерального закона № 313087-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее — законопроект № 313087-6). Этот законопроект фактически уравнивает правовой режим и понятия садового и дачного земельного участка, а также разрешает возводить на таких земельных участках индивидуальные жилые дома⁴.

Законопроект № 313087-6 направлен на реализацию постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго ст. 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан»⁵ (далее — постановление № 7-П) и от 30 июня 2011 г. 13-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго ст. 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А.В. Воробьева»⁶ (далее — постановление № 13-П). В соответствии с указанными постановлениями абз. 2 ст. 1 закона № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», содержащий определение садового земельного участка, признан не соответствующим Конституции Российской Федерации в той части, в какой он ограничивает право граждан на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на са-

³ Рекомендации парламентских слушаний на тему «Законодательство о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан: правоприменительная практика и направления совершенствования» // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству. www.komitet3.km.duma.gov.ru.

⁴ Принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 15 октября 2013 г.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2089.

⁶ СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3991.

довом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов и к землям сельскохозяйственного назначения.

В целях определения последствий принятых Конституционным Судом Российской Федерации постановлений не только для определения правового режима садового земельного участка, но и для системы садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в целом, следует обратить внимание на отдельные положения постановления № 7-П, где отмечено, что «...в соответствии с Законом Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» изменил правовой статус садовых домиков, определив соответствующие строения, расположенные на садовых земельных участках, как жилые».

Согласно ст. 1 закона № 66-ФЗ дачный земельный участок — это земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля). Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении № 7-П указал, что «...с учетом того, что Градостроительный кодекс Российской Федерации (часть 2 ст. 35) позволяет включать в состав жилых зон зоны застройки индивидуальными жилыми домами, зоны застройки малоэтажными жилыми домами, а также зоны жилой застройки иных видов, возникают практически идентичные правовые режимы земельных участков, предоставляемых для ведения садоводства и для ведения дачного хозяйства, на которых фактически возведены индивидуальные жилые дома».

Необходимо отметить, что правовой режим земельных участков (целевое назначение и разрешенное использование), позволяющий выделить садовые и дачные земельные участки в качестве различных земельных участков, в настоящее время является основным признаком, положенным в основу деления некоммерческих организаций на садоводческие и дачные. Разрешенное использование земельного участка представляет собой установление конкретной цели (целей) использования участка земли и определенного объема прав и обязанностей лица, которому принадлежит земельный участок (и в некоторых случаях объект недвижимости, находящийся на нем), на основании осуществления определенных процедур (например, зонирования территорий) или действий органов государственной власти, органов местного самоуправления (например, предоставление земельного участка для строительства)⁷. Разрешенное использование может подразумевать ограничения и обременения земельного участка, осуществление тех видов деятельности, которые определены зонированием территорий⁸.

В свете принятых Конституционным Судом Российской Федерации судебных актов очевидно, что на законодательном уровне без изменения концептуальных подходов к таким видам деятельности граждан, как садоводство, огородничество и дачное хозяйство, не представляется возможным четко установить различие между садоводческими и дачными некоммерческими объединениями граждан, что в свою очередь может являться основанием для исключения такого деления. При этом даже до принятия Конституционным Судом постановлений № 7-П и 13-П многие специалисты отмечали, что хозяйственный режим использования садовых, огородных и дачных участков становится

⁷ См.: Крассов О.И. Земельное право: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2007. С. 140.

⁸ См.: Зайков Д.Е., Звягинцев М.Г. 100 распространенных вопросов по оформлению земли: Юридическая консультация для граждан. М.: Издательский Дом «Па», 2008. С. 48.

все более сходным⁹. Кроме того, указывалось, что вообще желательно не допускать появления таких гибридов, как организации, предусмотренные законом № 66-ФЗ¹⁰.

Пункт 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 26 октября 2012 г. № Пр-2869 по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации от 9 октября 2012 г. по вопросу «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» предусматривает необходимость Правительству Российской Федерации совместно с Государственной Думой обеспечить доработку и принятие федерального закона, направленного на изменение порядка определения правового режима земельных участков. Необходимо исключить из земельного законодательства принцип деления земель по целевому назначению на категории. При этом особое внимание следует обратить на установление переходных положений, обеспечивающих защиту земель сельскохозяйственного назначения, особо охраняемых природных территорий и других особо ценных земель.

Во исполнение указанного поручения Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» (далее — законопроект 465407-6). Указанный законопроект предусматривает совершенствование и упрощение действующего порядка определения правового режима использования земель путем проведения территориального зонирования, а также исключения института категории земель как способа определения разрешенного использования земельных участков. Также устанавливается, что разрешенное использование земельных участков определяется регламентами использования территории, к которым, в числе прочего, относятся и градостроительные регламенты, являющиеся частью правил землепользования и застройки (ст. 36 ГрК РФ), что соответствует концепции действующего Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее — ГрК РФ), распространяющего действие градостроительных регламентов на садовые, огородные и дачные земельные участки.

В связи с этим одним из важных вопросов является правовое регулирование учета территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан при разработке и утверждении документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Так, ст. 12 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» предусматривает обязанность органов местного самоуправления подготавливать и утверждать схему зонирования территорий для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан. Однако ГрК РФ, предметом регулирования которого являются вопросы градостроительного зонирования, не устанавливает обязанности утверждения такой схемы в качестве самостоятельного документа. Территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства, могут быть включены в состав жилых зон (ч. 3 ст. 35 ГрК РФ) либо в состав зон сельскохозяйственного использования (ч. 9 и 10 ст. 35 ГрК РФ). Возможность отражения территорий, предназначен-

⁹ См., напр.: Комментарий к Российскому законодательству / А.П. Анисимов, Ю.В. Васильчук, А.Ю. Чикильдина. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М., 2008. С. 23; *Лебедева Н.Н.* Земельные участки для садоводства, огородничества и ведения дачного хозяйства: оправдано ли сохранение различных правовых режимов // *Законодательство и экономика.* 2005. № 11 (259).

¹⁰ См.: Общая характеристика потребительского кооператива как юридического лица: учеб. пособие / Парфирьев Д.Н.; науч. ред. Валеев Д.Х. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2005. С. 72.

ных для ведения огородничества в каких-либо территориальных зонах при подготовке и утверждении правил землепользования и застройки в ГрК РФ не предусматривается.

Следует отметить, что в настоящее время предоставление земельных участков может осуществляться из земель, относящихся к категории населенных пунктов (ст. 35 ГрК РФ) и земель сельскохозяйственного назначения (ст. 81 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ)). Однако законопроект № 465407-6 предусматривает несколько иные правила зонирования применительно к территориям, предназначенным для дачного хозяйства, садоводства и огородничества. Так, законопроект сохраняет возможность включения в состав жилых зон территорий, предназначенных для ведения дачного хозяйства, что, учитывая правовой режим дачного земельного участка, предусматривающего возможность возведения жилого дома, представляется вполне обоснованным. В свою очередь, территории, предназначенные для ведения садоводства и огородничества, в отличие от действующих положений ст. 35 ГрК РФ, предлагается выделить в составе зон сельскохозяйственного назначения либо в самостоятельные территориальные зоны (проектируемые ст. 81 и 82 ЗК РФ в редакции законопроекта № 465407-6).

Однако с учетом приведенного обоснования отсутствия существенных отличий между садовыми и дачными земельными участками, данный подход является достаточно спорным и не основанным на проанализированных судебных актах Конституционного Суда Российской Федерации и законодательной инициативы Правительства Российской Федерации, направленной на устранение разницы между разрешенным использованием садовых и дачных земельных участков (законопроект № 313087-6).

В соответствии со ст. 1 закона № 66-ФЗ огородный земельный участок — это 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). Исходя из понятия огородного земельного участка, такой земельный участок в первую очередь предназначен для выращивания сельскохозяйственной продукции, в связи с чем более логичным представляется сохранение территорий, предназначенных для ведения огородничества, именно в зонах сельскохозяйственного назначения без выделения в самостоятельную территориальную зону, поскольку п. 3 проектируемой ст. 81 ЗК РФ (в редакции законопроекта № 465407-6) предусматривает, что земли и земельные участки, расположенные в зоне сельскохозяйственного назначения, предназначены, в числе прочего, для сельскохозяйственного производства. В связи с этим также необходимо учитывать, что согласно п. 7 ст. 4 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» огороднические и садоводческие потребительские кооперативы отнесены к числу сельскохозяйственных кооперативов, деятельность которых направлена на оказание комплекса услуг по производству, переработке и сбыту продукции растениеводства.

Особую значимость приобретают переходные положения, предусмотренные в законопроекте № 465407-6 (ст. 20). Так, Правительством Российской Федерации по ряду особо ценных земель избран подход, заключающийся в признании таких земель новыми видами территориальных зон или определенных территорий. Так, например, ч. 10 ст. 20 законопроекта № 465407-6 предусматривает, что границы земель лесного фонда и границы земель особо охраняемых природных территорий являются, соответственно, границами лесного фонда и особо охраняемых природных территорий. Таким образом, пересмотр ранее принятых документов и утверждение новых документов, устанавливающих границы земель лесного фонда и земель особо охраняемых природных территорий, не требуется.

Однако при определении судьбы территорий, предназначенных для ведения садоводства и огородничества, Правительство Российской Федерации выбрало иной подход. Так, ч. 10 ст. 20 законопроекта предусматривает, что земельные участки, предоставленные садоводческим и огородническим некоммерческим объединениям граждан для садоводства и огородничества, включаются в территориальные зоны огородничества и садоводства. Таким образом, земельные участки, предоставленные садоводческим и огородническим некоммерческим объединениям граждан, не признаются зонами огородничества и садоводства, а включаются в состав таких зон. Это потребует внесения изменений в утвержденные на территории муниципальных образований правила землепользования и застройки в порядке, предусмотренном ГрК РФ.

Нельзя не отметить, что в соответствии с п. 20 ч. 1 ст. 14, п. 26 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹¹ утверждение правил землепользования и застройки является вопросом местного значения поселений и городских округов. В связи с решением этого вопроса у таких муниципальных образований возникают расходные обязательства местных бюджетов (ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации). В связи с повсеместной недостаточностью денежных средств местных бюджетов в объемах, необходимых для надлежащего выполнения обязательств по решению вопросов местного значения, перспектива реализации таких норм является сомнительной.

Государственная Дума 19 марта 2014 г. в первом чтении приняла внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» (далее — законопроект № 444365-6). Данный законопроект направлен на устранение многочисленных пробелов, существующих в настоящее время в земельном законодательстве Российской Федерации, исключение коллизий между ЗК РФ и отдельными федеральными законами, а также на повышение прозрачности процесса управления земельными ресурсами в целом. Кроме того, предлагаемые законопроектом изменения направлены на совершенствование порядка образования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В частности, в соответствии с проектируемыми изменениями ст. 11 ЗК РФ, ст. 32 закона № 66-ФЗ образование земельных участков из земельного участка, предоставленного некоммерческим объединениям граждан для ведения садоводства или огородничества либо юридическим лицам для ведения дачного хозяйства, предлагается осуществлять исключительно на основании проекта межевания территории, а застройку таких земельных участков — на основании проекта планировки территории, подготовленного и утвержденного в порядке, предусмотренном ГрК РФ. Следует отметить, что в настоящее время в соответствии со ст. 32–34 закона № 66-ФЗ и п. 4 ст. 11 ЗК РФ застройка и образование земельных участков на территории садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан осуществляется в соответствии с проектом организации и застройки территории таких объединений. Вместе с тем такой вид градостроительной документации в ГрК РФ не предусматривается.

Не случайной является оговорка, что земельные участки, предназначенные для ведения дачного хозяйства предоставляются не только дачным некоммерческим объединениям граждан, но и иным юридическим лицам, поскольку законопроект № 444365-ФЗ

¹¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2005. № 1. Ст. 17; 2007. № 21. Ст. 2455; 2007. № 25. Ст. 2977; 2011. № 30. Ст. 4572; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590; 2011. № 30. Ст. 4591; 2011. № 49. Ст. 7015; 2012. № 26. Ст. 3446.

предусматривает новый порядок предоставления земельных участков юридическим лицам для ведения дачного хозяйства, а именно, предоставление исключительно по результатам аукциона (в отличие от садоводческих и огороднических некоммерческих объединений граждан, которым земельные участки предлагается предоставлять без проведения торгов на праве безвозмездного пользования на период разработки и утверждения документации по планировке территории). При этом образованные садовые, огородные и дачные земельные участки предлагается предоставлять в собственность или в аренду членам садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан, а земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования, в собственность бесплатно таким объединениям как юридическим лицам.

Необходимость изменения порядка предоставления садовых, огородных и дачных земельных участков обусловлена тем, что существующий порядок предоставления таких земельных участков, предусмотренный п. 4 ст. 14 закона № 66-ФЗ не соответствует ЗК РФ и является практически неприменимым на практике. Об этом свидетельствуют многочисленные разъяснения органов государственной власти¹² и сложившаяся судебная практика¹³.

Законопроект № 444365-ФЗ предлагает также урегулировать порядок предоставления садовых, огородных и дачных земельных участков гражданам, не являющимся членами садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений. В настоящее время для целей приобретения садового, огородного и дачного земельного участка необходимо стать членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, а также быть включенным в список нуждающихся в получении садового, огородного или дачного земельного участка.

Такой подход является не совсем состоятельным, поскольку, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 3 апреля 1998 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1, 2 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья» в связи с запросом Советского районного суда города Омска»¹⁴, из смысла и содержания ч. 2 ст. 30 Конституции Российской Федерации вытекает невозможность принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Любое объединение, его структура и организационно-правовые формы управления им должны быть основаны на личной инициативе, добровольном волеизъявлении и, следовательно, на добровольном членстве в таком объединении. Там же отмечено, что приобретение права собственности на имущество не может быть поставлено в зависимость от членства в каком-либо объединении. Законопроект № 444365-6 предлагает установить, что предоставление огородных земельных участков гражданам осуществляется в аренду без проведения торгов сроком не более чем на три года (подп. 20 п. 2 проектируемой ст. 39⁶ ЗК РФ).

Несколько иной порядок предусматривается для предоставления гражданам садовых и дачных земельных участков. Проектируемая ст. 39¹⁸ ЗК РФ предусматривает, что гражданин, заинтересованный в предоставлении такого земельного участка обращается с заявлением в уполномоченный на распоряжение земельным участком орган государственной власти или орган местного самоуправления, который обеспечивает опубликование извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей в средствах массовой информации и в информационно-телекоммуникационной сети

¹² См., напр., письма Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 июня 2011 г. № ОГ-Д23-148 и от 18 августа 2011 г. № Д23-3492 // СПС «Консультант Плюс».

¹³ См., напр., определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июля 2012 г. № ВАС-5309/12, от 5 июля 2012 г. № ВАС-5355/12 // СПС «Консультант Плюс».

¹⁴ СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1794.

Интернет. В случае если в период такого опубликования поступили заявления иных граждан, заинтересованных в предоставлении указанного земельного участка, такой земельный участок должен быть предоставлен соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления в собственность или в аренду по результатам аукциона, а при отсутствии заявлений иных лиц земельный участок предоставляется гражданину, первоначально обратившемуся с заявлением о предоставлении земельного участка. Таким образом, для предоставления садовых и дачных земельных участков гражданам, не являющимся членами садоводческих и дачных некоммерческих объединений граждан, предлагается установить порядок, во многом схожий с порядком предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства, предусмотренный действующими положениями ст. 30¹ ЗК РФ.

Нельзя не отметить, что законопроект № 444365-6 разрешает ряд вопросов, имеющих важное социальное значение, в том числе, связанных с предоставлением садовых и дачных земельных участков льготным категориям граждан. Так, например, подп. 14 п. 2 проектируемой ст. 39⁶ ЗК РФ устанавливает возможность приобретения гражданами, имеющими первоочередное или внеочередное право на предоставление земельных участков (в том числе, садовых и дачных), получить такие земельные участки без проведения торгов (например, инвалиды и семьи, имеющие в своем составе инвалидов, в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»¹⁵).

Проектируемые в законопроекте № 444365-6 изменения Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹⁶ направлены на разрешение вопроса, который порождает огромное количество конфликтов и судебных процессов между членами садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан с органами государственной власти или органами местного самоуправления по вопросу бесплатной приватизации садовых, огородных и дачных земельных участков в соответствии с п. 4 ст. 28 закона № 66-ФЗ. Законопроект № 444365-6 предлагает установить, что такое право может быть реализовано членом садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения независимо от даты вступления в члены такого объединения.

Подводя итог проанализированным положениям законодательных инициатив Правительства Российской Федерации, следует отметить, что, действительно, к настоящему моменту законодательство, регулирующее земельные отношения с участием садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан и их членов, остро нуждается в систематизации и модернизации. Данная задача может быть решена только путем принятия новых законодательных актов, которые не только направлены на комплексное решение проблем в данной сфере, а, возможно, концептуально пересматривают подходы к регулированию отдельных вопросов, связанных с ведением садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Вместе с тем современные условия развития общества и государства также требуют, чтобы такие законы не только решали существующие проблемы садоводов, огородников и дачников, но и стали основой развития и повышения правовой культуры граждан Российской Федерации при формировании отношений по совместному управлению недвижимостью. Однако на вопрос, будут ли решены эти задачи законодательной и исполнительной властью, смогут дать только результаты реализации предлагаемых нововведений на практике.

¹⁵ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

¹⁶ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.



Библиография

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2009. № 11.

Зайков Д.Е., Звягинцев М.Г. 100 распространенных вопросов по оформлению земли: Юридическая консультация для граждан. М.: Изд. Дом «Ра», 2008.

Комментарий к Российскому законодательству / А.П. Анисимов, Ю.В. Васильчук, А.Ю. Чикильдина. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан». М., 2008.

Крассов О.И. Земельное право: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ.

Лебедева Н.Н. Земельные участки для садоводства, огородничества и ведения дачного хозяйства: оправдано ли сохранение различных правовых режимов // Законодательство и экономика. 2005. № 11 (259).

Общая характеристика потребительского кооператива как юридического лица. Учебное пособие / Парфирьев Д.Н.; науч. ред. Валеев Д.Х. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2005.

Рекомендации парламентских слушаний на тему: «Законодательство о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан: правоприменительная практика и направления совершенствования» // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству. www.komitet3.km.duma.gov.ru.

Issues of Gardening, Vegetable Gardening and Cottage Economy in Legislative Initiatives of the Russian Federation Government as to Land Relations



Alexey Butovetskiy

Deputy Head of the State Duma Committee Administration on Land Relations and Construction, PhD (Law). Address: Okhotniy Ryad str., 1, 103265, Moscow, the Russian Federation. E-mail: butovetskiy@duma.gov.ru.



Abstract

The article features the drafts of federal laws submitted to the State Duma by the Russian Federation Government. These drafts aim to develop legal regulation of land relations in gardening, vegetable gardening and cottage economy. The author focuses on improving legislative regulation of land relations in gardening set in the Russian Federation President State of the Nation address of December 12/2013, instructions of the Russian Federation President, *Conception of the Development of Civil Legislation* prepared under the Russian Federation President Decree On Improving the Russian Federation Civil Code, the Russian Federation Constitutional Court judicial acts and recommendations developed by the State Duma. The paper examines the problems of implementing the judicial acts of the Russian Federation Constitutional Court recognized contradicting the Russian Federation Constitution provisions of the Federal law *On Gardening and Cottage noncommercial Associations of Citizens* as to the ban on registering citizens in their location in the dwelling facilities situated on gardening plots including in terms of the Russian Federation Government bill On Amending the Federal Law *On Gardening and Cottage noncommercial Associations of Citizens*. Special attention is given to the bill of federal law no. 465407-6 On amending the Russian Federation Land Code as to classifying lands into the categories under territorial zoning aimed to eliminate one of the key institutions of land legislation, i.e. dividing lands according to the purpose into categories. The author has conducted a detailed analysis of consequences of this elimination for farmers and cottage owners. An extensive part of the article is devoted to the analysis of provisions no. 465407-6 *On amending the Russian Federation Land Code and the Russian Federation legislative acts* as to improving the order of providing land plots belonging to state or municipalities which will reconsider the order of allocating land plots for gardening. Besides, the author exposes the disadvantages of the current legal regulation of in this area and shows the ways of improving the Russian Federation Land Code proposed by the Russian Federation Government.



Keywords

Gardening, market gardening, country farm, non-profit Associations of citizens, the Government of the Russian Federation, the Land Code of the Russian Federation, land plots.



References

- Anisimov A., Vasil'chuk Yu. Chikil'dina A. (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: Rossiyskiy bukhgalter, p. 23.
- Krassov O. (2007) *Zemel'noe pravo: Uchebnik* [Land Law: Textbook]. Moscow: Yurist, p.140.
- Lebedeva N. (2005) *Zemel'nye uchastki dlya sadovodstva, ogorodnichestva i vedeniya dachnogo khozyaystva: opravdano li sokhranenie razlichnykh pravovykh rezhimov* [Land Plots for Gardening and Cottage Households: Shall Different Legal Regimes Co-exist?]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, no 11, pp. 13-17.
- Rekomendatsii parlamentskikh slushaniy na temu: «Zakonodatel'stvo o sadovodcheskikh, ogorodnicheskikh i dachnykh nekommercheskikh ob'edineniyakh grazhdan: pravoprimeritel'naya praktika i napravleniya sovershenstvovaniya» Available at: www.komitet3.km.duma.gov.ru. (accessed 14.12.2013)
- Valeev D. (ed.) (2005) *Obshchaya kharakteristika potrebitel'skogo kooperativa kak yuridicheskogo litsa. Uchebnoe posobie* [General Characteristics of Consumer Cooperative. Manual]. Kazan: Kazan State University.
- Zaykov D., Zvyagintsev M. (2008) *100 rasprostranennykh voprosov po oformleniyu zemli: Yuridicheskaya konsul'tatsiya dlya grazhdan* [100 Common Questions on Registering a Land Plot: Legal Clinic for Citizens]. Moscow: Izdatel'skiy Dom «Ra», p. 48.