

В Рабочую Группу Высшего Совета  
Всероссийской политической партии  
«Единая Россия»  
«УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ»

**ОТЧЕТ**  
**О РАБОТЕ СЕКЦИИ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ**  
**РОССИЙСКОГО САДОВОДСТВА, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И МОНИТОРИНГА**  
**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ САДОВОДСТВА И РЕКРЕАЦИОННОГО**  
**ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗАГОРОДНЫХ (ПРИРОДНЫХ) ТЕРРИТОРИЙ»**  
**И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОЗДАНИЮ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ**  
**ПОЛИТИКИ И СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**  
**В ОБЛАСТИ САДОВОДСТВА, ОГОРОДНИЧЕСТВА И ДАЧНОГО ХОЗЯЙСТВА.**

Секция «ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО САДОВОДСТВА, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ САДОВОДСТВА И РЕКРЕАЦИОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗАГОРОДНЫХ (ПРИРОДНЫХ) ТЕРРИТОРИЙ» создана Инициативной группой, представителями общественных объединений в области садоводства из регионов РФ, и одобрена Решением Рабочей группы Высшего совета Всероссийской политической партии «Единая Россия» «Устойчивое развитие» от 15 апреля 2019 года. За прошедший период проведено три заседания Секции.

На основании мониторинга действующего законодательства в области садоводства с учетом оценки законоприменительной практики, получаемой из регионов Российской Федерации:

- произведен анализ действующего законодательства (I);
- сформулированы обоснованные предложения о приостановлении действия Федерального Закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 217-ФЗ на период до 1 января 2022 года и организации деятельности по внесению изменений и дополнений в его существующую редакцию (II);
- сформулированы предложения по созданию основ государственной политики в области садоводства (III).

**I**

**АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ САДОВОДСТВА**

Пример заметно снизившегося в последние годы качества российского законотворчества наглядно демонстрирует вступивший в силу с 01.01.2019г. Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Если в случае новелл основных и специальных законов, касающихся иных отраслей, профессиональное юридическое сообщество реагирует на содержащиеся в них противоречия более явно и активно, то в данном случае непотворение действию «неправового» Закона является следствием долговременного отсутствия системного интереса современного правоведения к вопросам, касающимся садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений.

Принятие законов подобного качества не может не влиять на авторитет отечественного права и законодательства. При отсутствии внятной социально ориентированной государственной

политики в области садоводства, данный нормативный правовой акт законодательно закрепил положения и нормы, не обоснованные с позиции права. В Законе не соблюдены главенствующие принципы, среди которых:

- принцип действия законодательства во времени;
- принцип доверия по отношению к уже установленному правопорядку.

Законодателем в данном случае приняты и нормы, не имеющие аналогов в гражданском праве. В частности, Закон требует преобразования негосударственных некоммерческих организаций, при том что принудительная реорганизация означает, что она проводится по решению суда. Без решения суда могут быть принудительно преобразованы исключительно государственные компании, но не добровольные объединения граждан. Законодатель императивно устанавливает для граждан то, что они вправе решать добровольно.

Не являясь профессиональными участниками гражданского (предпринимательского) оборота, обладая специальной (ограниченной) гражданской правоспособностью, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения вправе существовать в организационно-правовых формах, не поименованных в ГК РФ, а устанавливаемых иными законодательными актами, специальными законами. Перечень организационно-правовых форм для некоммерческих организаций в ГК РФ не может являться исчерпывающим, как это установлено Законом от 05.05.2014 № 99-ФЗ (который и ввел понятие «товарищество собственников недвижимости», причем исключительно с целью объединить ТСЖ и садоводческие, огороднические и дачные товарищества). Возможно, имеет смысл его расширить, с включением форм, специально разработанных для ведения рассматриваемых видов деятельности.

Отнесение всех объединений, которые были созданы многие десятилетия назад, к организационно-правовой форме ТСН (товарищество собственников недвижимости) и исключение из правового поля дачных некоммерческих объединений усугубляет уже имеющуюся правовую неопределенность. Эти проблемы касаются не столько частного, сколько публичного права – такие объединения взаимодействуют не между собой, а в качестве контрагентов большей частью с ресурсоснабжающими организациями, то есть публичными акционерными обществами, которые являются государственными компаниями. Нарушение прав таких объединений в форме решений, действия (бездействия), требующее юридической помощи и защиты, наблюдается, главным образом, со стороны органов исполнительной власти, местного самоуправления, должностных лиц подведомственных организаций, а при обращении в суд также и со стороны судебных органов. Следовательно, правоприменительная, в том числе судебная практика в отношении таких объединений в настоящее время находится в противоречии с основными принципами права, нормативно-правовым регулированием.

Рассмотрение любой некоммерческой организации в роли самостоятельного юридического лица обусловлено, как правило, необходимостью ее материального обеспечения, что не связано с участием в имущественных отношениях. В целом, наличие у них гражданской правосубъектности и, следовательно, гражданско-правовой ответственности вызывает серьезный вопрос и требует обсуждения, поскольку за некоммерческими объединениями не может быть признана деликтоспособность. Даже если в отсутствие имущества (недвижимого, движимого) у них имеются денежные средства на банковском счете, эти целевые средства являются внесенными на строго определенные цели.

Федеральный же закон № 217-ФЗ лишает граждан возможности возводить жилые и садовые дома на огородных участках, а также регистрировать жилые и нежилые строения, возведенные на огородных участках до вступления в силу Федерального Закона № 217-ФЗ, что является прямым нарушением прав большого числа граждан Российской Федерации. В соответствии с данными Росстата, на территории России более 3 млн земельных участков имеют вид разрешенного использования «для ведения огородничества», на которых трудятся более 15 млн граждан РФ. В соответствии с разрешенным видом использования земли, до 01.01.2019 года на землях под огородничество было разрешено возведение жилых некапитальных строений (в соответствии нормы части 1 статьи 1 Закона № 66-ФЗ от 15.04.1998 года «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного Приказом Министерства экономического развития РФ от 01.09.2014 года с изменения Приказом Минэкономразвития № 709 от 30.09.2015 года).

Вступивший в силу Федеральный Закон № 217-ФЗ не обеспечивает и не поддерживает конституционные права граждан, в том числе гарантированное Конституцией Российской Федерацией право собственности. Неконституционность положений Закона проявляется не только в их содержании, но и в нарушении конституционной процедуры принятия законопроекта. Ко второму и третьему чтению в июле 2017 года был представлен не текст, принятый в первом чтении с внесенными поправками, а концептуально иной по содержанию и смыслу текст; таким образом, принятый законопроект не может быть признан прошедшим первое чтение, а также общественные обсуждения и слушания. Пояснительная записка была представлена только к первоначальному тексту внесенного в Государственную Думу законопроекта (осень 2016 года), несмотря на то, что ко второму чтению (лето 2017 года) текст проекта был концептуально изменен.

Никогда ранее середины 2000-х годов, ни в судах, ни в административном порядке некоммерческие объединения граждан не привлекались к ответственности, им не выдвигали требований на административном уровне, не назначали штрафов в том же размере, в котором они назначаются коммерческим организациям, что также говорит о необходимости постановки вышеперечисленных проблем перед законодателем и правоприменителем. Проблемы правоприменения в отношении таких некоммерческих организаций (в частности, незаконное возложение на них обязанностей) напрямую связаны с необоснованным включением их в Реестр малого и среднего предпринимательства.

Результаты мониторинга по всем регионам РФ свидетельствуют, что основной проблемой для садоводов становятся препятствия со стороны органов местного самоуправления при приватизации ими садовых, огородных и дачных земельных участков. Федеральный Закон № 217-ФЗ нормой части 16 статьи 53 создаёт препятствия для жилищного учета малоимущих (в случае наличия у них жилого строения на территориях садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях), лишает возможности получения компенсации, если в принудительном порядке освобождается территория садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений граждан.

Предложенный к рассмотрению в ГД ФС РФ законопроект № 707989-7, с условным названием «Дачная амнистия-02» не отвечает сути Поручения Президента Российской Федерации. Первоначальная «Дачная амнистия» предоставляла бессрочную возможность приватизации земельных участков и строений, расположенных на них в садоводческих,

огороднических и дачных некоммерческих объединения, в упрощенном порядке. Законопроект № 707989-7 не регулирует на комплексной, системной основе правоотношения граждан, ведущих виды деятельности садоводства, огородничества и дачного хозяйства, а лишь отодвигает срок возможности проведения государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на строения, расположенные на вышеуказанных территориях, которые либо были построены, либо реконструированы до 04.08.2018 года, без уведомления органов местного самоуправления - до 01.03.2022 года (Федеральный Закон №340-ФЗ).

Строения, не зарегистрированные до 01.09.2019г., будут признаваться незаконно возведенными («самостроем»). Подобное четкое указание закреплено законодателем в Федеральном Законе №339-ФЗ от 03.08.2018г. Угроза признания таких строений «самостроем» касается, в первую очередь, огородников, испытывающих максимальные затруднения в возможности зарегистрировать право собственности на земельный участок.

Приведенное выше свидетельствует, что Поручение Президента Российской Федерации Правительству РФ № Пр-840 от 14 апреля 2014г. о необходимости урегулирования на комплексной, системной основе правоотношения граждан России и юридических лиц, занимающихся такими видами деятельности, как садоводство, огородничество и дачное хозяйство, определить особенности гражданско-правового положения создаваемых в этих целях некоммерческих организаций, не реализовано.

## II

### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ СЕКЦИИ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО САДОВОДСТВА, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ САДОВОДСТВА И РЕКРЕАЦИОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗАГОРОДНЫХ (ПРИРОДНЫХ) ТЕРРИТОРИЙ».**

Единственно верное решение, в сложившейся ситуации отсутствия государственной политики - **приостановить действие** Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 217-ФЗ на период до 1 января 2022 года, как законодательного акта, лишаящего шестидесятимиллионное сообщество уверенности в сохранении якорных ценностей садоводства.

В течении срока **приостановления действия закона** необходимо привлечь крупнейшие объединения садоводов, общественные организации, институты законодательной и исполнительной власти к доработке ФЗ № 217.

Основные положения предлагаемых изменений:

1. Возвращения в ГК РФ расширенного перечня организационно-правовых форм некоммерческих организаций;

2. Законодательное закрепление права на бессрочную приватизацию земельного участка и строений на нем для граждан и прав приватизации земель общего пользования для садоводческих, огороднических и дачных объединений;

3. Возвращение в законодательное пространство понятия «садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения» и восстановление всех объединений, ликвидированных

регистрирующим органом в лице структурных подразделений ФНС России со ссылками на Федеральный Закон №129-ФЗ и Федеральный Закон № 217-ФЗ.

4. Отмена нормы, исключающей возможность получения компенсации в случае принудительного изъятия земель.

5. Изменение правовой нормы в части определений «жилой/садовый» дом.

6. Возврат института уполномоченных при проведении общего собрания членов объединений.

7. Сохранение возможности внесения части денежных средств садоводов в кассы товариществ, в части членских и иных взносов, с использованием наличных расчетов в ограниченных объемах, утверждаемых общим собранием членов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений.

8. Изменение предназначения земель, выделяемых под садоводства, определив основные цели их использования в соответствии с Классификатором разрешенного вида использования земель и как неприкосновенные, обладающие самостоятельным суверенитетом, развития садоводческих, огороднических и дачных хозяйств, поддержания бонитета земель, придавая особое внимание сохранению экологического равновесия на загородных территориях.

В настоящее время в Секции разрабатывается полный перечень предложений по внесению изменений в действующее законодательство, включающий более сотни обоснованных в правовом и социальном аспектах положений. Их цель - обеспечить легитимное регулирование всех сторон деятельности граждан Российской Федерации и их добровольных некоммерческих объединений в области садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Успеха в работе по созданию сбалансированного законодательства в сфере садоводства невозможно достичь без определения основ государственной политики в рассматриваемой области права.

### (III)

## СОЗДАНИЕ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ САДОВОДСТВА

Основная причина появления несбалансированных, противоречащих правовым основам законов в области садоводства, огородничества и дачного хозяйства - **отрыв процесса законотворчества от чёткого концептуального понимания со стороны государства социальной и общественной роли крупнейшего в России добровольного объединения граждан.**

Основные направления в создании государственной политики в области садоводства, огородничества и дачного хозяйства:

- определение чётких параметров ориентации государственной политики на сохранение и развитие российского садоводства огородничества и дачного хозяйства, закрепляющей её социальную и общественную значимость;

- внедрение в систему анализа деятельности российского садоводства огородничества и дачного хозяйства адаптированных к его специфике научных методов изучения и мониторинга развития;

- создание корректной информационной базы российского садоводства огородничества и дачного хозяйства по всем аспектам деятельности и имущественных отношений;

- введение социально ориентированной системы принятия законодательных и управленческих решений с использованием инструментария современных цифровых методик.

Предложенный подход к решению проблем российского садоводства, огородничества и дачного хозяйства, позволит избежать опасного возрастания напряженности в крупнейшей российской межсоциальной группе граждан, представляющей сегодня подушку социальной стабильности страны и предотвратить её превращение в социально неустойчивую и протестную.

### **ОДОБРЕНО участниками Секции Решением от 11 июня 2019 года.**

Савватеев О.П., Председатель Секции, вице-президент Благотворительного Фонда «Кремлевский»;

Томчин Г.А., Заместитель Председателя Секции, президент Фонда поддержки законодательных инициатив;

Голосова Л.Д., Заместитель Председателя Секции, Председатель Профсоюза садоводов России, председатель Национального Совета по земельной политике и ЖКХ, председатель СНТ «Кристалл» Волоколамский район, Московская область;

Войченко А.В., Председатель Исполнительного совета ПРОО «Комиссия по садоводствам», юрист, г.Псков.

Гладчук В.Я., Председатель Красноярского Союза садоводов;

Джеломанова Н.В., консультант МОО «Союз садоводов огородников и дачников Санкт-Петербурга и Ленинградской области», председатель и юрист ДПК «ДСК Дюны», магистр юриспруденции;

Зубко Л.Б., Исполнительный директор Межрегиональной общественной организации «Союз садоводов огородников и дачников Санкт-Петербурга и Ленинградской области»;

Кырчу В.Ф., Председатель президиума МОО "Волховский союз садоводов»;

Локтионова Н.А., Председатель правления НП "Союз садоводов МО" г. Екатеринбурга»;

Никонова У.В., Председатель Президиума координационного Совета Профсоюза садоводов России, председатель правления ДНП "Жемчужина" (Ленинградская область), кандидат философских наук;

Панкова Т.В., Заместитель председателя Совета Межрайонного Союза садоводческих некоммерческих товариществ Крыма, юрист.

Прохорова Л.А., Президент Благотворительного Фонда «Кремлевский»;

Родин Д.А., Член Президиума координационного Совета Профсоюза садоводов России, Председатель СНТ «Оболдино» (Московская область);

Сафронов В.И., Председатель РОО «Союз садоводов Калининградской области»;

Сайков В.В., Председатель Хабаровского краевого Союза садоводов;

Швидкая Т.Б., Председатель Совета общественной организации «Садоводы Сахалина и Курил»;

Шуваткин А.В., Председатель Региональной общественной организации «Городской Совет садоводов, огородников, дачников Севастополя».