

РОССИЙСКИЙ РЕГИОН: ПРИОБРЕТЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ НА САДОВЫЕ, ДАЧНЫЕ, ОГОРОДНЫЕ ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

УДК 349.41
ББК 67.407.12

Чикильдина Анна Юрьевна,
канд. юрид. наук, доц. каф. гражданского и предпринимательского права
Волгоградского кооперативного института
филиала Российского университета кооперации,
г. Волгоград,
e-mail: chikildinaanna@yandex.ru

САДОВЫЙ, ДАЧНЫЙ, ОГОРОДНЫЙ УЧАСТОК: ПОНЯТИЕ И РАЗЛИЧИЯ В ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ

THE GARDEN, THE COUNTRY GROUND AREA, THE SITE FOR CROPS: CONCEPT AND DISTINCTIONS IN A LEGAL REGIME

В статье автор приводит определения садового, дачного и огородного участка, дает характеристику правового регулирования приобретения прав и использования данных земельных участков. Внимание акцентируется на отличительных признаках, присущих правовому режиму каждой из указанных разновидностей земельных участков. Правовой режим дачных, садовых, огородных участков определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. То есть пределы правомочий правообладателей таких участков зависят от целевого назначения земель (которое определяется в зависимости от категории земель), а они могут находиться либо в пределах земель населенных пунктов, либо земель сельскохозяйственного назначения.

In the article the author gives the determinations of garden, summer-resort and garden section, gives the characteristic of the legal regulation of acquisition of the rights and the use of the said land plots. The attention is focused on the distinguishing features, inherent in the legal regime of each of the specified land plots. The legal regime of summer-resort, garden, and garden sections is determined on the basis of their belonging to the one or the other category and the permitted use in accordance with the zoning of territories. I.e., the limits of the competences of the right-holders of such plots depend on the ultimate purpose of the earth (which is determined depending on the category of the earth), and they can be located either within the limits of the earth of the populated areas or the earth of agricultural designation.

Ключевые слова: правовой режим земельных участков, садовый участок, дачный участок, огородный земельный участок, пределы землепользования, оборотоспособность, земельный участок, земля сельскохозяйственного назначения, землепользователь, земельладелец.

Keywords: Legal regime of land plots, garden, summer-resort, garden land plot, limits of the land tenure, turnover capability, land plot, land of agricultural designation, land user, land owner.

В посткризисный период садово-дачное движение укрепляет свои позиции, в результате чего возрастает экономическая и социальная ценность дачных, садовых и огородных земельных участков. Данные участки все активнее включаются в гражданский оборот, выступая в нем в качестве самостоятельных объектов гражданских прав. Если мы обратимся к официальной статистике, то увидим, что площадь земель, используемых для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, весьма внушительна. По официальным данным площадь земель, используемых для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства в России, в совокупности составляет более 1,5 млн га, занимая ощутимую часть земельного фонда России. По состоянию на 1 января 2009 г. в России насчитывалось 13 992,6 тыс. садоводов, использующих 1251,8 тыс. га земель. При этом коллективным и индивидуальным огородничеством в России занималось 2917,9 тыс. семей на площади 292,9 тыс. га [1]. За 2010 г. отмечено увеличение площадей земельных участков граждан, ведущих дачное строительство, однако не во всех субъектах РФ оно получило массовое развитие.

Из приведенных выше данных можно сделать несколько выводов. Во-первых, наиболее популярной и востребованной формой хозяйствования является садоводство, затем – огородничество и ведение дачного хозяйства. Таким образом, на каждые 100 га садовых участков приходится около 20 га огородных и лишь 2 га дачных участков. Во-вторых, как правило, массив садовых, огородных или дачных участков расположен близко к урбанизированным местностям и находится преимущественно в инфраструктурно развитых регионах России, что опосредуется потребностями в обеспечении соответствующих дачных поселков, огородных и садоводческих некоммерческих объединений в надлежащем коммунальном и энергообслуживании.

Столь огромная востребованность дачных, садовых и огородных земельных участков и совершенствование правового регулирования подтолкнули нас к более широкому освещению вопросов приобретения прав на такие участки и правил их оборота. Однако для начала следует понять, как законодательство трактует данные разновидности объектов земельных прав и какие специ-

фические черты им присущи: что отличает друг от друга садовые, дачные и огородные земельные участки?

В силу того, что земельные участки включены в круг недвижимых вещей, являются материальными благами, по поводу которых возникают, изменяются и прекращаются гражданские правоотношения, являются объектами гражданских прав в правовой системе России (но при этом остаются объектом специфичным по своей природе), вовлечение их в гражданский оборот и использование невозможно без учета требований норм гражданского и земельного права. Но кроме кодифицированных актов правовое регулирование отношений в этой сфере осуществляется с учетом норм Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее – Закон о садоводах) [2].

Основным моментом, который определяет правила использования данных земель, является их правовой режим. В свою очередь, правовой режим дачных, садовых, огородных участков определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий. То есть пределы правомочий правообладателей таких участков зависят от целевого назначения земель (которое определяется в зависимости от категории земель), а они могут находиться либо в пределах земель населенных пунктов, либо земель сельскохозяйственного назначения. Второй важной определяющей является вид разрешенного использования земельного участка, который определяется в отношении конкретного земельного участка с учетом функциональной зоны: «для дачного строительства», «для ведения дачного хозяйства», «для ведения садового хозяйства» и т. д. Существенной чертой правового режима выступает оборотоспособность дачных, садовых и огородных земельных участков как объектов гражданских прав.

Согласно п. 1 ст. 129 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. При этом земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах (п. 3 ст. 129 ГК РФ). Гражданское законодательство определяет общие принципы оборота земельных участков, а Федеральный закон [2] их конкретизирует. Так, ст. 31 указанного закона предусматривает, что оборот садовых, огородных и дачных земельных участков регулируется гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством. Данная норма имеет практическое значение при возникновении коллизий норм Земельного кодекса РФ и ГК РФ. Согласно ст. 1 [3], его действие не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для ведения дачного хозяйства, садоводства и огородничества. Следовательно, указанные участки по общему правилу являются не изъятыми и не ограниченными в обороте и на них распространяются общие требования граждан-

ского и земельного законодательства, регулирующие осуществление сделок с объектами недвижимости – земельными участками. Отдельные особенности таких сделок могут вытекать из водного, лесного, градостроительного, экологического и иного законодательства.

Граждане – члены садоводческого, огороднического, дачного некоммерческого объединения вправе распоряжаться своими земельными участками и иным имуществом в случаях, если они на основании закона не изъяты из оборота и не ограничены в обороте. Распоряжение земельными участками происходит путем совершения сделок с ними, под которыми понимаются действия граждан и юридических лиц, направленные на возникновение, изменение и прекращение гражданских и земельных прав и обязанностей. Следует отметить, что правом совершения различных сделок наделены только граждане – собственники садовых, огородных или дачных земельных участков. Если же участки принадлежат им на ином праве, то распоряжаться таким участком они не вправе. Исключение предусмотрено только для граждан, которым земельный участок принадлежит на праве пожизненного наследуемого владения – в случае смерти завещателя участок в порядке правопреемства перейдет по наследству (подробнее эти вопросы мы раскроем в следующей статье). На практике оборотоспособность влияет не только на возможность определения юридической судьбы участка, но и на установление законом ограничений прав собственников земельных участков.

Так, на основании постановления главы муниципального образования дачному партнерству был предоставлен в собственность за плату земельный участок площадью 104 472 м² для размещения дачного некоммерческого партнерства. Во исполнение указанного постановления администрация муниципального образования и дачное партнерство заключили 10 июля 2005 г. договор купли-продажи спорного земельного участка с кадастровым номером 72:17:19:07002:0074. Дачное партнерство обратилось в регистрационную службу с заявлением о государственной регистрации права собственности на земельный участок, переданный по договору купли-продажи. Регистрационная служба вначале сообщила дачному партнерству о приостановлении государственной регистрации перехода права собственности на спорный земельный участок, а затем и об отказе в государственной регистрации, указав в качестве основания отказа на несоблюдение порядка предоставления земельного участка, установленного Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»: не представлено решение общего собрания всех членов дачного партнерства о закреплении земельного участка за некоммерческим партнерством как за юридическим лицом всех предоставленных ему земельных участков в соответствии с требованиями ст. 21 Закона о садоводах; дачным партнерством не соблюдены предельные нормативы предоставления земельных участков.

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

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявленных требований, пришел к выводу о законности

и обоснованности отказа в государственной регистрации права собственности на земельные участки, мотивируя это тем, что дачным партнерством не представлено решение всех членов партнерства о закреплении за некоммерческим партнерством как за юридическим лицом всех предоставленных ему земельных участков в соответствии с требованиями ст. 21 Закона о садовых участках.

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

Между тем вывод апелляционной инстанции нельзя признать соответствующим требованиям законодательства. Статьей 28 Закона о садовых участках установлен порядок приватизации садовых земельных участков, согласно которому передаче в собственность дачного партнерства как юридического лица подлежат лишь земли общего пользования, конкретные садовые участки подлежат переоформлению в собственность каждого из членов дачного партнерства. При этом законодательством не предусмотрена возможность приватизации в целом земельного участка путем оформления права собственности только за дачным партнерством.

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

С учетом изложенного арбитражный суд правомерно отказал в удовлетворении заявленных требований о признании незаконным отказа в государственной регистрации прав на земельный участок. При таких обстоятельствах постановление апелляционной инстанции было отменено, а решение суда первой инстанции оставлено в силе [4].

Среди особенностей гражданско-правового режима дачного, садового или огородного земельного участка необходимо выделить следующие: правовой режим указанных земельных участков влияет на правовой режим возводимых на них объектов; установление особых стимулов в отношении правообладателей садовых, дачных, огородных участков; пределы прав субъектов зависят от целевого назначения и разрешенного использования земельного участка; особый порядок возникновения,

осуществления, защиты, перехода, ограничения и прекращения права собственности и иных вещных или обязательственных прав.

О прямой зависимости правового режима земельного участка и объектов, расположенных на нем, в гражданско-правовой науке высказано несколько мнений. Так, Т. В. Крамкова, акцентируя внимание на земельном участке и прочно связанных с ним объектах – водных объектах, деревьях и иных растениях, объектах градостроительной деятельности, отмечает, что они нередко кардинальным образом влияют на правовой режим самого земельного участка и поэтому считаются режимобразующими. В других случаях правовой режим земельного участка относительно самостоятелен. Так, растительность, произрастающая на земельном участке из состава земель сельскохозяйственного назначения, не оказывает существенного влияния на правовой режим такого участка [5].

Одним из наиболее ярких примеров проявления этой зависимости является принцип единой судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, кроме случаев, установленных федеральными законами (ст. 1 Земельного кодекса РФ). Этот принцип раскрывается в иных нормах подробнее. Так, отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на земельном участке и принадлежащих одному лицу, по общему правилу проводится вместе с земельным участком [6]. Отчуждение земельного участка без находящихся на нем здания, строения, сооружения в случае, если они принадлежат одному лицу, не допускается (п. 4 ст. 35 Земельного кодекса РФ).

При анализе гражданско-правового режима дачных, садовых, огородных участков мы обнаруживаем и еще одну более глубокую закономерность. Она проявляется в следующем. Согласно определениям садового, дачного и огородного земельных участков, закрепленным в ст. 1 Закона о садовых участках, законодатель определил тот вид объектов, которые можно возвести на том или ином участке. Заметим, что в пределах садовых участков возможно возведение жилого строения и хозяйственных строений и сооружений, в пределах дачного – жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, в пределах огородного – некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешенного использования земельного участка, определенного при зонировании территории. Таким образом, правовой режим участка влияет на правовой режим тех построек, что возведены на участке, тем самым создавая дополнительные стимулы или ограничения в правовом положении юридических и физических лиц – их правообладателей. Необходимо отметить и проблему толкования определений, используемых в этой статье: жилое строение (некапитальное жилое строение), хозяйственные строения и сооружения.

В ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ [7] вводится такое понятие, как «объект капитального строительства»,

причем под ним понимается здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек.

При возведении, реконструкции, вводе и выводе из эксплуатации такого объекта требуется разрешение. Как мы видим, под это определение подпадают и жилое строение, и хозяйственные строения и сооружения, за исключением некапитальных построек, с которыми нет особых проблем, поскольку они не подлежат учету. Однако, хотя действующее законодательство и употребляет понятие здания, строения и сооружения, оно не раскрывает эти понятия в дальнейшем. Эта позиция традиционна в российской цивилистике [8].

Уважая позицию В. В. Витрянского, считающего нецелесообразным формулирование дефиниций для указанных понятий, поскольку они не относятся к числу правовых категорий [9], мы, тем не менее, считаем, что попытки определения содержания указанных понятий как теоретически, так и практически необходимы. Здания и сооружения могут быть объектами как вещных, так и обязательственных прав. На них распространяются общие положения правового режима, установленного для недвижимого имущества. Вместе с тем эти объекты имеют такое же важное значение для категории «правовой режим зданий, сооружений», как и понятие земельного участка для правового режима земельного участка, а в нашем случае находятся под влиянием правового режима, определенного относительно конкретного рода вещей.

Этот вопрос имеет и большое прикладное значение. На практике часто возникают вопросы, связанные с тем, к какому типу объектов капитального строительства следует отнести дворовые постройки – бани, сараи, другие постройки на дачных, садовых и огородных участках. «Здание» имеет основной параметр – общую площадь; у данных объектов она отсутствует. Также указанные объекты невозможно отнести к типу «сооружения», так как по техническим параметрам к ним не относятся указанные объекты.

На этот вопрос есть официальная позиция: в действующем законодательстве нет четкого определения понятий «здания» и «сооружения». Однако с учетом сложившейся практики к зданиям относят объекты капитального строительства, имеющие помещения, предназначенные для той или иной деятельности человека. К сооружениям относят, как правило, объекты капитального строительства, выполняющие только технологические функции. Поэтому в Письме Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 17 октября 2007 г. № АМ/1338@ [10] рекомендуется относить вышеуказанные дворовые постройки (баня, сарай, гараж и т. п.) к типу объекта капитального строительства «здания».

В юридической литературе нередко под зданием (сооружением) понимается любой искусственно возведенный на земельном участке объект, который фундаментально связан с земельным участком, используется (или может быть использован по целевому назначению) и перемещение которого без несоразмерного ущерба назначению невозможно [11]. Наряду с этим существует позиция, схожая с приведенной выше в письме Федерального агентства кадастра объектов недвижимости. Так, здания предназначены для постоянного нахождения в них людей, для проживания или осуществления какой-либо деятельности, тогда как сооружения служат чисто техническим целям; люди находятся в них временно в течение не очень большого периода времени [12].

При этом в соответствии с Общероссийским классификатором основных фондов ОК 013-94 различают жилища, нежилые здания, сооружения. Примечательно, что понятие строения в этом перечне отсутствует, но Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ и Закон о садовых, а также ряд иных федеральных законов и подзаконных актов им оперируют. На наш взгляд, все возведенные человеком объекты можно условно разделить на объекты капитального и некапитального строительства. К первым можно отнести здания, в том числе жилые и нежилые, а также сооружения. Ко вторым – киоски, навесы и др.; строения могут употребляться в качестве обозначения построек временного характера.

Одно из основных проявлений влияния правового режима земельного участка на правовой режим расположенного на нем объекта (вещи) мы усматриваем в ч. 17 ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, которая устанавливает, что выдача разрешения на строительство не требуется при строительстве на земельном участке, предоставленном для ведения садоводства, дачного хозяйства; строительстве, реконструкции объектов, не являющихся объектами капитального строительства; строительстве на земельном участке строений и сооружений вспомогательного использования и в иных случаях. Это, несомненно, можно рассматривать и в качестве одного из примеров градостроительно-правовых стимулов, установленных для дачников, садоводов и огородников.

Из существующих льгот можно отметить также тот факт, что Водный кодекс РФ не требует заключения договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование, если водный объект используется для полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными (п. 16 ч. 3 ст. 11 ВК РФ). Данный вид водопользования отнесен к разряду общего водопользования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 году». М., 2009. С. 84–87.
2. О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан: федер. закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 17.

3. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федер. закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2010 г.) // 2002. № 30. Ст. 3018.
4. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10 июля 2007 г. № Ф04-4434/2007 // Гарант [Электронный ресурс]: СПС «Гарант», 2011.
5. Крамкова Т. В. Гражданско-правовой режим земельного участка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.
6. Гонгало Б. М. и др. Нотариат и нотариальная деятельность: учеб. пособие для курсов повышения квалификации нотариусов / под ред. В. В. Яркова, Н. Ю. Рассказовой. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 57.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.
8. Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001. С. 131.
9. Витрянский В. В. Пути совершенствования законодательства о недвижимом имуществе // Хозяйство и право. 2003. № 6.
10. Ответы на вопросы: письмо Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 17 октября 2007 г. № АМ/1338@ // Гарант [Электронный ресурс]: СПС «Гарант», 2011.
11. Козырь О. М. Недвижимость в новом гражданском праве России // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика / под ред. А. А. Маковского. М., 1998. С. 276.
12. Гришаев С. П. Правовой режим недвижимого имущества. М.: Новая правовая культура, 2007. С. 143.
13. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (с изм. от 28 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
14. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (с изм. от 29 декабря 2010 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

REFERENCES

1. The state (national) report “On the state and the use of lands in the Russian Federation in 2008”. М., 2009. P. 84–87.
2. Federal law dated April 15, 1998 # 66-FZ On the garden, and summer-resort non-commercial associations of citizens (revised as of December 30, 2008) // Collection of legislation of the RF. 1998. # 16. Article 1801; Collection of legislation of the RF. 2009. # 1. Article 17.
3. Federal law dated July 24, 2002 # 101-FZ On the turnover of lands of agricultural designation (revised as of December 29, 2010) // 2002. # 30. Article 3018.
4. Decree of the Federal arbitrary court of the West-Siberia District dated July 10, 2007. # F04-4434/2007 // Garant [Electronic resource]: SPS “Garant”, 2011.
5. Kramkov T. V. Civil and legal regime of the land plot: the monograph of dissertation of the candidate of law sciences. М., 2006. P. 10.
6. Gongalo B. M. et alia. The notary and the notary activity: text book for the courses of notary qualification improvement / edited by V. V. Yarkova, N. Yu. Rasskazova. М.: Wolters Clover, 2009. P. 57.
7. Urban development Code of the Russian Federation dated December 29, 2004. # 190-FZ (revised as of December 29, 2010) // Collection of legislation of the RF. 2005. # 1 (part I). Article 16.
8. Shershenevich G. F. The course of the civil right. Tula, 2001. P. 131.
9. Vitryansky V. V. Ways of improvement of the legislation regarding the real estate // Economy and right. 2003. # 6.
10. The letter of the Federal agency of cadastre of the real estate objects dated October 17, 2007. # AM/1338@ Answers and questions // Garant [Electronic resource]: SPS “Garant”, 2011.
11. Kozyr O. M. The real estate in the new civil right of Russia // Civil Code of the RF. Issues. Theory. Practice / edited by A.A. Makovsky. М., 1998. P. 276.
12. Grishaev S. P. The legal regime of the real estate. М.: New legal culture, 2007. P. 143.
13. Water Code of the Russian Federation dated June 3, 2006. # 74-FZ (revised as of December 28, 2010) // Collection of legislation of the RF. 2006. # 23. Article 2381.
14. The Land Code of the Russian Federation dated October 25, 2001. # 136-FZ (revised as of December 29, 2010) // SZ RF. 2001. # 44. Article. 4147.