



## Возможные последствия принятия проекта ФЗ «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», в свете прямого дозволения индивидуального жилищного строительства на садовых участках

**Леонид Титов,**  
юрисконсульт,  
юридическая фирма *Alta Via*

Проект Федерального закона «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» был разработан с целью выполнить указания Президента Российской Федерации от 14 апреля 2014 г. № Пр-840 относительно совершенствования на комплексной основе всех правоотношений в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Законопроект был принят Государственной думой Совета Федераций в первом чтении 15 марта 2017 г.

**Основная цель законопроекта** – совершенствование сложившихся отношений в области дачного хозяйства, а также приведение в соответствие действующих норм Российского законодательства, в частности, с гражданским кодексом, законом о сельскохозяйственной кооперации, а также с постановлениями Конституционного суда, признавшего часть положений действующего Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединениях граждан».

В данной статье речь в первую очередь пойдет именно о новшествах законопроекта, связанных с реализацией постановлений Конституционного суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 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», признавших возможность строи-

тельства как на садовых, так и на дачных земельных участках жилых домов с правом постоянного проживания.

До принятия постановлений Конституционного суда, Закон № 66-ФЗ прямо запрещал регистрацию по постоянному месту жительства на садовых земельных участках, как на землях населенных пунктов, так и на землях сельскохозяйственного назначения. После принятия вышеназванных Постановлений Конституционного суда нормы Закона № 66-ФЗ, запрещающие регистрацию по постоянному месту жительства, были признаны неконституционными, несоответствующими статьям 27 и 55 (часть 3) Конституции РФ. В результате граждане получили возможность регистрироваться в своих садовых домиках, соблюдая одно важное условие, установленное Конституционным судом, а именно: садовый дом, должен быть пригодным для постоянного проживания.

На практике соблюдение вышеназванного условия стало серьезным препятствием для граждан, желающих зарегистрироваться в принадлежащем им садовом доме, а именно в соответствии с п.п. 4, 5 Постановления Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» жилым помещением признается:

1. изолированное помещение, которое предназначено для проживания граждан;
2. помещения, находящиеся преимущественно в домах, **расположенных в жилой зоне в соответствии с функциональным зонированием территории;**

3. помещение, несущие и ограждающие конструкции которого находятся в работоспособном состоянии;
5. помещения, обеспеченные инженерными системами.

Помимо крайне жестких условий, названных выше, граждане, решившиеся начать вышеописанную процедуру, сталкиваются еще и с непреодолимыми административными барьерами. И если у садоводов, ведущих хозяйство в черте населенного пункта, есть шансы признать свое помещение пригодным для постоянного проживания, то обладатели садовых участков на землях сельскохозяйственного назначения фактически лишены такой возможности из-за несоответствия п. 3 вышеназванного перечня условий.

В рассматриваемом проекте Федерального закона законодатель делает попытку преодолеть сложившиеся проблемы. В частности, вводит в законопроект определения садового земельного участка и огородного земельного участка. В соответствии с проектом (ст. 3), на садовом земельном участке допустимо возводить постройки как для временного проживания граждан (садовый дом, не требующий получения разрешения на строительство), **так и для постоянного проживания (индивидуальный жилой дом, дачный дом/дача)**. На огородном земельном участке допускается лишь выращивание различных сельскохозяйственных культур, с правом возведения временной хозяйственной постройки.

Кроме того, законодатель избавляется от понятия «жилое строение», содержащегося в Законе 66-ФЗ, которое не предусмотрено Жилищным кодексом Российской Федерации, а также не используется в других нормах федерального законодательства. В свою очередь, авторы законопроекта пытаются внедрить в действующее законодательство понятие садового дома как нового вида **нежилых** построек.

В переходных положениях законопроекта (п. 7 статьи 37) содержится очень важное положение для действующих собственников садовых земельных участков и построек на них, а именно:

постройки, расположенные на садовых земельных участках, поименованные в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) как «жилые», приобретают статус Индивидуальных жилых домов, а постройки, расположенные на садовых земельных участках, поименованные как «нежилые», и не являющиеся хозяйственными постройками, приобретают статус садовых домов.

Фактически законодатель ограничился вышеназванными нормами для урегулирования возможности регистрации по постоянному месту жительства на садовом земельном участке. На первый взгляд, новшеств, предложенных в законопроекте, достаточно для достижения вышеуказанной цели.

Индивидуальный жилой дом априори является объектом, пригодным для постоянного проживания граждан, требующим получения разрешения на строительство, а, соответственно, соблюдения строительных норм и правил, предусмотренных для жилого дома.

При этом гражданам дается право использовать садовый земельный участок и для временного проживания с размещением на нем садового дома, а огородный земельный участок, по идее законодателя, должен стать местом, на котором граждане смогут размещать исключительно хозяйственные постройки, необходимые для ведения огородничества.

Но по факту ряд вопросов, не раскрытых в Законе 66-ФЗ, так и остался без ответа.

Далее в таблице представлены замечания государственных органов, которые были задействованы при принятии рассматриваемого законопроекта.

Приравнивание дачных домов к объектам ИЖС приведет к разрастанию населенных пунктов за пределами границ, установленных для них в генеральных планах поселений, и увеличению нагрузки на объекты социальной инфраструктуры

**Замечания государственных органов, задействованных в принятии проекта ФЗ  
«О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений  
в отдельные законодательные акты РФ»**

<p><b>Письмо Общественной палаты РФ от 08.11.2016 № 50П-2/2426</b></p>	<p>Критерием разграничения садового и огородного участков, согласно определениям указанных понятий в статье 1 законопроекта, является не выращиваемая сельскохозяйственная культура, а наличие или отсутствие права на размещение дома, что представляется не совсем корректным.</p> <p><b>Садовый участок</b> отождествляется с дачным участком и предусматривает право на размещение садового дома, а также объекта индивидуального жилищного строительства (дачного дома, дачи), а огородный участок такого права не предоставляет и запрещает всякое капитальное строительство. Указанное создает коллизию норм в данном законопроекте, оба вида земельных участков предусматривают право на отдых и право на размещение хозяйственных построек, однако на огородном участке отдых представляется невозможным при отсутствии садового дома или какого-либо капитального строения на территории огородного участка.</p> <p><b>Садовый дом</b> определяется законопроектом как сооружение сезонного или вспомогательного использования, предназначенное для отдыха и временного пребывания людей, для размещения которого не требуется выдачи разрешения на строительство, и не имеющее подземных сооружений. Правовое обоснование причин запрета на размещение подобного строения на огородном участке не представлено ни в пояснительной записке, ни в законопроекте.</p>
<p><b>Комитет Государственной думы по аграрным вопросам</b></p> <p><b>Заключение от 17 ноября 2016 г.</b></p>	<p>Положения законопроекта нуждаются в соотношении с законодательством о градостроительной деятельности, предлагаемые законопроектом определения садового (дачного) и огородного земельных участков, хозяйственных построек с точки зрения возможности размещения объектов капитального строительства (статья 3 законопроекта). Так, согласно проектируемой редакции указанной статьи, <b>хозяйственные постройки</b> могут размещаться как на садовом, так и на огородном земельном участке, однако в последнем случае хозяйственные постройки не могут быть объектами капитального строительства. При этом под хозяйственными постройками предлагается понимать сооружения, предназначенные для хранения хозяйственного инвентаря, сельскохозяйственной продукции, а также гаражи, сараи, бани, дворовые уборные, теплицы, навесы, погреба, колодцы, помойные и компостные ямы, мусоросборники, иные временные постройки. Исходя из данной формулировки, гаражи и бани, размещаемые на садовых (дачных) участках, могут быть только временными постройками (т.е. не являются объектами капитального строительства, с учетом определения данного понятия в пункте 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации), что не всегда соответствует сложившейся практике и нуждается в дополнительном обосновании.</p> <p>При этом, согласно проектируемому определению садового (дачного) земельного участка, размещение на нем объектов капитального строительства (в отличие от огородного дачного участка) не запрещено.</p> <p>Кроме того, в законопроекте отсутствует определение понятий «дачный дом», «дача», что <b>является правовым пробелом</b> и не позволяет однозначно определить состав объектов, допускаемых к размещению на садовых (дачных) земельных участках, а также оставляет дискуссионным вопрос об обоснованности разграничения в законодательстве таких объектов как дачные и садовые дома.</p>
<p><b>Комитет Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления</b></p>	<p>Очевиден вывод, что идея законодателя, реализованная в Федеральном законе № 66-ФЗ и переходящая в проектируемые нормы законопроекта, заключающаяся в отказе от закрепления в законодательстве понятий «дачный дом», «дача», а также в предназначении для отдыха именно земельного участка, а не расположенной на нем дачи (как это было в советский период), в настоящее время создает серьезные проблемы в определении юридической природы такого широко распространенного для нашей страны явления, как дачное хозяйство, что требует правового урегулирования.</p> <p>Таким образом, основные направления комплексного совершенствования садоводства, огородничества и дачного хозяйства авторами законопроекта представлены преимущественно в видении проблем гражданско-правового характера (в частности, возможности жилищного строительства, регистрации по месту жительства на соответствующих земельных участках и т.д.) и недостаточном учете необходимости решения проблем участия садоводов, огородников и дачников в осуществлении местного самоуправления на соответствующих территориях, повышения взаимодействия между органами местного самоуправления и садоводческими (дачными), огородническими товариществами, а также создания возможности организации осуществления территориального общественного самоуправления, предусмотренного положениями статьи 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях повышения степени и эффективности общественного самоуправления на всей территории муниципального образования с учетом интересов всех граждан проживающих (постоянно и временно (сезонно)) на данной территории.</p>

**Замечания государственных органов, задействованных в принятии проекта ФЗ  
«О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений  
в отдельные законодательные акты РФ»**

**Комитет  
Государственной  
думы по природным  
ресурсам,  
собственности  
и земельным  
отношениям.**

**Заключение  
от 9 марта 2017 г.  
№ 38**

Законопроектом предлагается установить, что садовый (дачный) земельный участок может быть расположен только в границах территории садоводческого некоммерческого товарищества и предназначается для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур с правом отдыха и размещения садового дома, хозяйственных построек и объекта индивидуального жилищного строительства (дачного дома, дачи), за исключением случаев, установленных федеральным законом.

Таким образом, законопроектом предлагается **приравнять дачные дома (дачи) к объектам индивидуального жилищного строительства**, т.е. правовой режим всех садовых земельных участков фактически будет предусматривать возможность индивидуального жилищного строительства, независимо от расположения таких участков в границах или за пределами границ населенных пунктов, что концептуально меняет правовой режим садовых и дачных земельных участков.

Это может привести к ряду негативных последствий, таких как фактическое разрастание населенных пунктов за пределами границ, установленных для них в генеральных планах поселений, существенное увеличение нагрузки на местные бюджеты, связанной с необходимостью обеспечения населенных мест **социальной инфраструктурой** (детскими образовательными, медицинскими учреждениями, учреждениями социальной защиты и связи (почтовой службы), общественным транспортом, увеличение кадастровой стоимости соответствующих земельных участков, налогового бремени для их собственников), а также появлению оснований для снятия граждан с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях (пункт 5 части 1 статьи 56 Жилищного кодекса Российской Федерации) в случае предоставления им садового земельного участка.

Таким образом, положения законопроекта об определении правового режима садовых и дачных земельных участков необходимо дополнительно проработать с целью выработки подхода, позволяющего как избежать указанных негативных последствий приравнивания земельных участков для садоводства и дачного строительства к участкам, предназначенным для индивидуального жилищного строительства, так и учесть позицию, выраженную в постановлениях от 14 апреля 2008 г. № 7-П и от 30 июня 2011 г. № 13-П Конституционного Суда Российской Федерации, о допустимости регистрации граждан по месту жительства в расположенных на садовых земельных участках и пригодных для постоянного проживания жилых строениях, которые фактически являются жилыми домами.

Из вышеприведенных замечаний Комитетов Государственной думы, задействованных в принятии рассматриваемого законопроекта, видно, что после первого чтения законопроект будет серьезно переработан. В него будет включено множество важных аспектов, регулирующих индивидуальное жилищное строительство на садовых земельных участках.

В нынешней редакции законопроекта авторы фактически приравнивают садовый земельный участок к земельному участку, предназначенному для индивидуального жилищного строительства, что является **серьезной ошибкой**.

Но уже сейчас можно с уверенностью сказать, что в случае принятия рассматриваемого законопроекта, в первое время **цены на садовые земельные участки вырастут**, в особенности на земельные участки, на которых уже сейчас располагаются жилые постройки.

Несмотря на многочисленные замечания, очень отраднo видеть, что законодатель на-

конец-то попытался разрешить проблему, существовавшую в российском законодательстве уже более 20 лет. Вероятнее всего, что после внесения ряда поправок в текст законопроекта, он все-таки будет принят.

