

Новые вопросы о правовом положении некоммерческих объединений граждан (садоводческих, огороднических и дачных объединений)

В статье проводится правовой анализ значительных изменений гражданского законодательства России, дается оценка произошедшим изменениям в правовом положении садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, а также рассматривается их особый правовой характер.

Ключевые слова: садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения, земля, юридическое лицо.

Прошедшая реформа гражданского законодательства существенно затронула ранее существующую систему юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций. Федеральными законами от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и от 31 января 2016 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены существенные изменения в части, касающейся правового положения юридических лиц. Безусловно, данные нормы затронули все существующие в России садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан¹, в том числе вопросы их правового положения.

Нельзя отрицать, что действующий в настоящее время Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее Закон № 66-ФЗ) не отвечает интересам современного гражданско-правового сообщества садоводов, огородников и дачников,

а его основные положения устарели². Это подтверждается и положениями Концепции развития гражданского законодательства, где отмечалось, что данный закон отличается низким юридико-техническим уровнем и неэффективен в применении.

Обновленные нормы ГК РФ указывают, что гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, в том числе и юридических лиц (п. 1 ст. 2). Согласно п. 4 ст. 49 ГК РФ гражданско-правовое положение юридических лиц и порядок их участия в гражданском обороте (ст. 2) регулируются ГК РФ. Особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также юридических лиц, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах, определяются ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами.

Таким образом, применительно к юридическим лицам в настоящее время ГК РФ использует два термина: «правовое положение» и «гражданско-правовое положение». Однако они по-разному применяются к различным юридическим лицам, в том числе коммерческим и некоммерческим организациям.

Так, в отношении Центрального банка Российской Федерации (Банка России), кредитных организаций, страховых организаций, клиринговых организаций, специализированных финансовых обществ, специализированных обществ проектного финансирования, профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов и иных некредитных финансовых организаций, акционерных обществ работников (народных предприятий), хозяйственных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, акционерных обществ, унитарных предприятий, ассоциаций (союзов), адвокатских палат, государственных и муниципальных учреждений, автономных некоммерческих организаций в ГК РФ применяется термин «правовое положение».

В свою очередь применительно к религиозным организациям и политическим партиям используется термин «гражданско-правовое положение».

В отношении жилищных и жилищно-строительных кооперативов, а также садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан данные термины употребляются совместно (часть 1 статьи 110 Жилищного кодекса РФ, пункт 1 статьи 2 Закона № 66-ФЗ).

В самом Законе № 66-ФЗ указывается, что данный федеральный закон использует нормы других отраслей права, комплексно регулирует отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства, и устанавливает правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, в том числе особенности их гражданско-правового положения (п. 4 ст. 49 ГК РФ).

Исходя из примененной законодателем формулировки «в том числе» мы видим, что применительно к садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан понятие «правовое положение» является более широким, чем «особенности гражданско-правового положения».

К сожалению, основные вопросы, имеющие в данном случае существенное значение, законодатель оставил без ответа. В частности, ни из положений ГК РФ, ни из норм Закона № 66-ФЗ не представляется возможным определить следующее.

1. Что понимается под правовым положением юридических лиц и что понимается под их гражданско-правовым положением?

2. Тождественны ли вышеуказанные понятия или различны? Если тождественны, то в связи с чем в законодательстве они именуются как различные? Если различны, то в чем именно заключается эта разница?

3. В связи с чем для одних юридических лиц используется термин «правовое положение», а для других – «гражданско-правовое положение»? По каким критериям установлено такое разграничение?

4. Что именно понимается под особенностями, когда речь идет о гражданско-правовом положении юридических лиц? Что может в отдельных законах о юридических лицах предусматриваться в рамках таких особенностей (особенности осуществления определенной деятельности, особенности структуры органов управления, особенности взаимоотношений лиц, имеющих право участия, или что-то иное)?

5. Какие нормы Закона № 66-ФЗ определяют правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, а какие особенности их гражданско-правового положения?

Закон № 66-ФЗ в статье 6 дает собственную версию тех вопросов, которые охватываются термином «правовое положение садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан». К этим вопросам относятся: возможность осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых создано объединение; момент, с которого

объединение является созданным (момент государственной регистрации); возможность объединения иметь обособленное имущество, приходно-расходную смету, печать с полным наименованием такого объединения на русском языке или на русском языке и государственном языке соответствующей республики; возможность открывать счета в банках; возможность иметь зарегистрированную эмблему. Однако можно предположить, что с точки зрения теории гражданского права понятие «правовое положение» охватывает гораздо более широкий круг правоотношений по сравнению с тем, как это отражено в статье 6 Закона № 66-ФЗ³.

Кроме того, обратим внимание на то, что законодатель применил термин «особенности гражданско-правового положения» именно к садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан, которые не являются самостоятельной организационно-правовой формой юридических лиц, а представляют собой некое обобщающее понятие для предусмотренных Законом № 66-ФЗ некоммерческих товариществ, потребительских кооперативов и некоммерческих партнерств садоводов, огородников и дачников.

Так, согласно статье 1 Закона № 66-ФЗ садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение граждан (садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое товарищество, садоводческий, огороднический или дачный потребительский кооператив, садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое партнерство) – это некоммерческая организация, учрежденная гражданами на добровольных началах для содействия ее членам в решении общих социально-хозяйственных задач ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Здесь следует учитывать, что согласно пункту 3 статьи 50 ГК РФ некоммерческие организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных данной нормой. Такой перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций по сравнению с ранее действовавшей редакцией ГК РФ является закрытым. Не оговорена и возможность введения иных организационно-правовых форм некоммерческих организаций на основании других федеральных законов.

Таким образом, с 1 сентября 2014 г. (дата вступления в силу Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации») понятие «садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объедине-

ния граждан», используемое в Законе № 66-ФЗ, не соотносится с общими положениями ГК РФ.

Вместе с тем в пункте 4 статьи 49 ГК РФ законодатель устанавливает, что отдельными законами и другими правовыми актами могут определяться особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также юридических лиц, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах.

Чем же с точки зрения законодателя являются садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения в контексте пункта 4 статьи 49 ГК РФ?

Однозначно можно утверждать, что они не являются организационно-правовой формой, поскольку такой посыл прямо противоречит пункту 3 статьи 50 ГК РФ. По этой же причине трудно отнести данные объединения (именно как объединения, а не как юридические лица, имеющие конкретную организационно-правовую форму) к юридическим лицам, созданным для осуществления деятельности в определенных сферах. Не представляется возможным утверждать, что объединения садоводов, огородников и дачников могут являться и видами или типами конкретных юридических лиц, поскольку таковыми можно называть только непосредственно некоммерческие товарищества (которые должны стать товариществами собственников недвижимости), потребительские кооперативы и некоммерческие партнерства, а не сами объединения как обобщающую категорию.

Единственным оправданием существования термина «особенности гражданско-правового положения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан» является то, что возможность создания объединений граждан гарантируется статьей 30 Конституции РФ. В частности, как отмечено в определении Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 195-О-О, именно реализуя право на объединение, предусмотренное Конституцией Российской Федерации, граждане и создают садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения на добровольных началах.

Пунктом 1 статьи 123 ГК РФ⁴ предусматривается, что потребительским кооперативом признается основанное на членстве добровольное объединение граждан или граждан и юридических лиц в целях удовлетворения их материальных и иных потребностей, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов.

В этой связи отметим, что согласно пункту 1 статьи 123 ГК РФ⁵ ассоциацией (союзом), к которой относятся некоммерческие парт-

нерства, признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей.

Товариществом собственников недвижимости (которыми в свете реформы гражданского законодательства должны стать садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества) признается добровольное объединение собственников недвижимого имущества (помещений в здании, в том числе в многоквартирном доме, или в нескольких зданиях, жилых домов, дачных домов, садоводческих, огороднических или дачных земельных участков и т. п.), созданное ими для совместного владения, пользования и в установленных законом пределах распоряжения имуществом (вещами), в силу закона находящимся в их общей собственности или в общем пользовании, а также для достижения иных целей, предусмотренных законами (п. 1 ст. 123⁶ ГК РФ).

Таким образом, понятие «объединение» применительно к некоммерческим организациям садоводов, огородников и дачников как до, так и после внесенных в ГК РФ изменений продолжает носить особый правовой характер, не определяющий конкретную организационно-правовую форму некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, а подчеркивающий конституционный смысл создания таких юридических лиц – добровольная реализация права граждан на объединение.

В этой связи с теоретической точки зрения в целях обеспечения полного соответствия с ГК РФ представлялось бы более правильным при внесении изменений в Закон № 66-ФЗ указывать, что данным законом устанавливаются особенности гражданско-правового положения либо юридических лиц, имеющих конкретную организационно-правовую форму (некоммерческих товариществ, потребительских кооперативов и некоммерческих партнерств), либо в целом некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства, а не садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, не упоминаемых в ГК РФ.

В заключение следует отметить, что реформа гражданского законодательства о юридических лицах не принесла каких-либо ощутимых положительных изменений для садоводческого, огороднического или дачного движения нашей страны. Напротив, в неко-

торых вопросах, в том числе в теоретических аспектах правового положения некоммерческих организаций садоводов, огородников и дачников, ситуация стала более запутанной.

В частности, до вступления в силу Федерального закона от 31 января 2016 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», пунктом 1 статьи 2 Закона № 66-ФЗ предусматривалось, что данный закон использует нормы других отраслей права, комплексно регулирует отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства, и устанавливает правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации, права и обязанности их членов.

Таким образом, ранее Закон № 66-ФЗ предусматривал более понятное разграничение правового положения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан от порядка создания данных объединений, их деятельности, реорганизации и ликвидации, а также от прав и обязанностей их членов.

В настоящее время можно констатировать, что законодатель не только не разрешил ни одной из наиболее значимых проблем в этой сфере (например, отсутствие прозрачного регулирования приведения уставов садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан в соответствие с новыми положениями ГК РФ⁷, внутрикорпоративные конфликты, земельные споры, сложные взаимоотношения между объединениями и лицами, ведущими садоводство, огородничество и дачное хозяйство в индивидуальном порядке⁸, отсутствие прозрачного порядка установления размеров взносов, недостаток государственной и муниципальной поддержки⁹, не решенный до настоящего времени на законодательном уровне вопрос о регистрации граждан по месту жительства в жилых строениях, расположенных на садовых земельных участках¹⁰, постоянно увеличивающаяся налоговая нагрузка в связи с ростом имущественных налогов садоводов, огородников и дачников¹¹), но и породил новые преимущественно научно-теоретические вопросы, указывающие на правовую неопределенность в части правового положения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан и его особенностей.

В соответствии с указанием Президента РФ от 14 апреля 2014 г. № Пр-840 Правительству поручено подготовить изменения в законодательстве, на комплексной и системной основе регулирующие все отношения, касающиеся юридических лиц и граждан в области садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Данное указание

Президента Российской Федерации предлагается реализовать в проекте федерального закона № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», внесенном в Государственную Думу.

С одной стороны, исходя из наименования данного законопроекта мы видим, что законодатель сделал попытку отказаться от того, чтобы закон о садовых, огородниках и дачниках был посвящен юридическим лицам, создаваемым ими, поскольку наименование указывает на то, что это закон о виде деятельности и отдыха граждан¹². С другой стороны, из текста законопроекта следует, что в качестве предмета регулирования нового закона предлагается определить особенности правового положения некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

Представляется, что и в новом законе, несмотря на претензию на комплексное регулирование всех правоотношений в сфере садоводства, огородничества и дачного хозяйства, законодатель также оказался (может быть пока) не готов ответить на теоретические вопросы о гражданско-правовых элементах, составляющих категорию «правовое положение» организаций, создаваемых садоводами, огородниками и дачниками нашей страны. По крайней мере новый законопроект, как и акты гражданского законодательства, действующие в настоящее время, к сожалению, не дают ответа на приведенные выше вопросы.

Примечания

- ¹ *Бутовецкий А.И.* Об организационно-правовых формах некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства // *Хозяйство и право.* 2016. № 3. С. 93–109; *Он же.* Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества как товарищества собственников недвижимости (новеллы Гражданского кодекса Российской Федерации) // *Право: журнал Высшей школы экономики.* 2014. № 4. С. 90–100.
- ² Материалы встречи Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева с представителями садоводческих, огороднических и дачных хозяйств 22 августа 2016 г. // *Официальный сайт Правительства РФ.* [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru> (дата обращения: 21.10.2016).
- ³ *Бутовецкий А.И.* Правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан. М.: Спутник+, 2014.
- ⁴ Материалы встречи Председателя Правительства РФ...

- ⁵ *Бутовецкий А.И.* Земельный налог для садоводов (о соблюдении принципов налогообложения) // *Хозяйство и право.* 2016. № 6. С. 38–57.
- ⁶ *Бутовецкий А.И.* Об организационно-правовых формах...; *Он же.* Садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие товарищества...; *Материалы встречи Председателя Правительства РФ...*
- ⁷ *Бутовецкий А.И.* Об организационно-правовых формах...
- ⁸ *Шуплецова Ю.И.* Некоторые вопросы разрешения земельных споров с участием садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан // *Законодательство и экономика.* 2015. № 2. С. 53–55.
- ⁹ *Молчанов А.В.* Могут ли садоводы и дачники участвовать в местном самоуправлении // *Жилищное право.* 2007. № 5. С. 38–43.
- ¹⁰ *Бутовецкий А.И.* «Прописка» для садоводов: Пути реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2015. № 2. С. 77–91.
- ¹¹ *Бутовецкий А.И.* Проект нового закона о садовых: Целесообразность принятия и предмет правового регулирования // *Право: журнал Высшей школы экономики.* 2016. № 2. С. 15–26.
- ¹² *Шуплецова Ю.И.* Указ. соч.