

## Уважаемые читатели!

Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 217-ФЗ) стал итогом серьезной и кропотливой работы по созданию документа, который бы отвечал современным реалиям и смог решить накопившиеся за многие годы проблемы российских садоводов и огородников, численность которых приближается к 60 млн человек.

Законопроект был разработан в соответствии с поручением Президента РФ от 14 апреля 2014 г. № Пр-840<sup>1</sup>, согласно которому на Правительство РФ была возложена подготовка изменений в законодательство на комплексной и системной основе, регулирующих все отношения, касающиеся юридических лиц и граждан в области садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Именно эта цель стала лейтмотивом доработки законопроекта на площадке Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), проходившей максимально открыто.

Так, в целях всесторонней оценки внесенного в Государственную Думу законопроекта № 1160742-6 «О садоводстве, огородничестве и дачном хозяйстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (нынешний Закон № 217-ФЗ) 10 ноября 2016 г. Комитетом были проведены парламентские слушания с участием представителей садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан, науки, органов государственной власти, депутатского корпуса. По итогам мероприятия были высказаны обоснованные предложения по доработке законопроекта, которые были детально изучены в рамках деятельности созданной при Комитете рабочей группы. Кроме того, Комитетом были тщательно проработаны тысячи обращений граждан с предложениями и замечаниями, направленными на совершенствование правового регулирования в сфере садоводства и огородничества.

В процессе работы над текстом закона Комитету удалось расширить предмет правового регулирования законопроекта за счет законодательного решения ряда актуальных для садоводов вопросов, уточнить понятийный аппарат, проработать статус юридического лица, режим

---

<sup>1</sup> Документ не опубликован.

имущества общего пользования некоммерческих организаций, а также преодолеть другие важные законодательные проблемы.

Также в новом Законе закреплен упрощенный порядок выхода из товарищества, сокращены виды взносов, урегулирован порядок лицензирования скважин для использования товариществами подземных вод, усилены положения о господдержке садоводства и огородничества и т.п.

С принятием Закона № 217-ФЗ деятельность Комитета в сфере обеспечения действенного правового регулирования садоводства и огородничества продолжается в рамках парламентского контроля. От имени Комитета регулярно направляются запросы в субъекты РФ с целью обеспечить готовность региональных властей, органов местного самоуправления и наших граждан к новому регулированию.

Закон вступил в силу 1 января 2019 г. и пришел на смену действовавшему 20 лет Федеральному закону от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее — Закон № 66-ФЗ). В целях подготовки наших граждан к переходу на новые правила данное издание должно стать профессиональным подспорьем как для участников садоводческих и огороднических объединений граждан, так и для представителей органов государственной власти и местного самоуправления, судей, юристов и всех тех, кому вопросы садоводства и огородничества не безразличны.

Работа над Комментарием осуществлена специалистами ведущих научно-правовых учреждений страны, авторами многочисленных работ в области земельного, аграрного и экологического права, принимавшими непосредственное участие в разработке законопроекта. Сочетание навыков квалифицированного толкования нормативных правовых актов с опытом разработки законопроекта добавляет актуальности представленному вниманию читателей Комментарию.

Уверен, данное издание поможет найти ответы на многие вопросы, которые вас интересуют в связи со вступлением в силу Закона № 217-ФЗ.

**Н. П. Николаев,**  
*председатель Комитета Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации  
по природным ресурсам, собственности  
и земельным отношениям*

## ПРЕДИСЛОВИЕ

С 1 января 2019 г. вступили в силу новые правила ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд. На основании Закона № 217-ФЗ меняется содержание прав на общие земельные участки и общее имущество, расположенное на территории ведения садоводства и огородничества. Существенные изменения связаны и с тем, что теперь дачные хозяйства и дачные товарищества в силу Закона № 217-ФЗ переводятся в статус садовых, а дачи признаются садовыми домами. Законом предусматривается установление более четких различий между садоводством и огородничеством. При этом на огородных участках запрещается возведение любых объектов капитального строительства, тогда как на садовых участках могут быть возведены капитальные садовые дома, статус которых в установленном порядке может быть переведен в статус жилых домов.

Наиболее значительные преобразования связаны с изменением организационно-правовой формы юридических лиц, которые могут быть организованы гражданами для ведения садоводства или огородничества. Теперь это могут быть только некоммерческие товарищества, статус которых должен соответствовать требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и Закона № 217-ФЗ. Хотя обязательного преобразования садоводческих и огороднических юридических лиц закон не требует, тем не менее установлен целый ряд требований и правил, касающихся функционирования товариществ, кооперативов и партнерств, созданных до вступления в силу нового закона.

Эти и другие вопросы разъясняются в Комментариях авторами – ведущими специалистами в области права, профессионально занимающимися толкованием норм закона, участвующими в законопроектной работе.

Не секрет, что долгое время правовые условия ведения садоводства и огородничества были достаточно сложными и несогласованными. Не менее противоречивой была и практика реализации прежнего законодательства. Нельзя сказать, что принятие нового закона сразу же решит все проблемы. Предлагаемые правовые условия тоже не так просты для понимания и реализации. Поэтому помимо комментариев в книге приведены ответы на наиболее часто задаваемые вопросы, касающиеся правовых основ ведения садоводства и огородничества.

Книга призвана помочь гражданам разобраться в нововведениях и избежать возможных ошибок при приобретении и использовании земельных участков, организации и благоустройстве территорий садоводства и огородничества и рассчитана на широкий круг читателей.

**Е. А. Галиновская,  
Е. В. Матвеева**

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН  
ОТ 29 ИЮЛЯ 2017 ГОДА № 217-ФЗ**

**«О ВЕДЕНИИ ГРАЖДАНАМИ САДОВОДСТВА  
И ОГОРОДНИЧЕСТВА ДЛЯ СОБСТВЕННЫХ НУЖД  
И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Принят Государственной Думой 20 июля 2017 года  
Одобен Советом Федерации 25 июля 2017 года

*(В ред. Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 340-ФЗ)  
(Собрание законодательства Российской Федерации.  
2017. № 31 (ч. I). Ст. 4766; 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5133)*

**ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона**

**1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд.**

**2. Настоящий Федеральный закон определяет особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства и огородничества в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.**

*Комментарий*

1. Обе части комментируемой статьи определяют предмет регулирования Закона № 217-ФЗ. При этом ч. 1 анализируемой статьи очерчивает гораздо более широкий круг регламентируемых отношений, указывая (как и название самого Закона № 217-ФЗ) на ведение гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд. При этом понятия садоводства и огородничества Законом № 217-ФЗ не определяются, поэтому следует исходить из общепринятого понимания садоводства и огородничества как видов сельскохозяйственной деятельности с учетом того, что в данном случае она осуществляется «для собственных нужд», т.е. не является предпринимательской деятельностью. Если даже граждане продают часть получаемого ими урожая, это укладыва-

ется в понятие удовлетворения собственных нужд, поскольку размеры предоставляемых для садоводства и огородничества земельных участков не позволяют говорить о возможности организации производства в промышленном масштабе. И следует подчеркнуть, что именно назначение таких земельных участков во многом определяет понятие садоводства и огородничества в трактовке комментируемого Закона.

Из содержания п. 1 и 4 ст. 3 данного Закона мы узнаем, что как садовый, так и огородный земельный участок предназначен и для отдыха граждан, и для выращивания ими сельскохозяйственных культур. Причем в данном случае нет различий в том, какие именно культуры выращиваются на садовом и на огородном участках (в то время как в сельском хозяйстве садоводство представляет собой выращивание многолетних плодовых, ягодных культур и декоративных растений, а огородничество – преимущественно овощей, причем на небольших участках земли). Различия заключаются только в том, какие именно постройки допускается размещать на садовых земельных участках и на огородных земельных участках.

Следует отметить, что сходным с садовыми земельными участками правовым режимом обладают приусадебные земельные участки, на которых размещаются объекты индивидуального жилищного строительства, и земельные участки личных подсобных хозяйств: на каждом из названных видов земельных участков могут возводиться жилые дома и выращиваться различные сельскохозяйственные культуры. Однако различия в правовом режиме таких участков имеются, и необходимо отчетливо представлять, что определяющее значение в каждом конкретном случае имеет то, для какой именно цели данный участок предоставлен и каков установленный вид разрешенного использования земельного участка. В соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утв. приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (далее – Классификатор), самостоятельными видами использования земельных участков являются: 1) индивидуальное жилищное строительство, 2) ведение личного подсобного хозяйства, 3) ведение огородничества, 4) ведение садоводства.

Однако комментируемый Закон не регулирует всех вопросов, связанных с ведением гражданами садоводства и огородничества. Например, он не касается агрономических и фитосанитарных правил, порядка возникновения, осуществления и прекращения прав на землю и многих других. В ч. 2 комментируемой статьи сформулировано то, что составляет основное содержание настоящего нормативного правового акта: он определяет особенности правового положения некоммерче-

ских организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства и огородничества.

О ведении садоводства и огородничества на садовых и огородных земельных участках без создания товарищества Закон № 217-ФЗ упоминает в ст. 6, но такую деятельность он не регулирует. Если же рассматриваемая деятельность осуществляется гражданами на садовых земельных участках или огородных земельных участках, расположенных в границах территории садоводческого, огороднического товарищества, то взаимодействие указанных граждан с товариществом регулируется в ст. 5 Закона № 217-ФЗ.

2. Комментируемый Закон № 217-ФЗ в ст. 4, в отличие от действовавшего до 1 января 2019 г. Закона № 66-ФЗ, закрепляет только одну возможную организационно-правовую форму некоммерческой организации, создаваемой гражданами для ведения садоводства или огородничества, — это некоммерческое товарищество, являющееся видом товарищества собственников недвижимости (далее — ТСН).

Общие положения о правовом статусе таких организаций установлены ГК РФ. Это, в частности, ст. 123<sup>1</sup> ГК РФ, включившая ТСН в перечень форм некоммерческих корпоративных организаций и определившая основные признаки таких организаций; ст. 123<sup>12</sup>–123<sup>14</sup> ГК РФ, которые закрепляют основные положения о ТСН, имуществе такого товарищества и особенностях управления в нем.

Развивая указанные положения, Закон № 217-ФЗ детально регламентирует порядок создания садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества и принятия его устава (гл. 2), членство в товариществе (гл. 3), компетенцию органов управления товарищества и порядок осуществления контроля за его деятельностью (гл. 4), правовой режим имущества общего пользования в товариществе (гл. 6), порядок реорганизации и ликвидации товарищества (гл. 8).

## **Статья 2. Правовое регулирование отношений в области ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд**

**Правовое регулирование отношений, связанных с ведением гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.**

### *Комментарий*

1. Как отмечалось в комментарии к предыдущей статье, основы правового положения некоммерческих организаций, создаваемых гражданами для ведения садоводства и огородничества, определены ГК РФ.

Необходимо отметить, что гражданское законодательство в соответствии со ст. 71 (п. «о») Конституции РФ находится в ведении Российской Федерации, поэтому субъекты РФ не могут своими нормативными правовыми актами регулировать отношения, входящие в сферу данной отрасли законодательства, в том числе устанавливать особенности правового положения юридических лиц той или иной организационно-правовой формы.

Среди иных помимо ГК РФ нормативных актов, регулирующих отношения по поводу ведения гражданами садоводства и огородничества, следует назвать Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)», устанавливающий особенности залога садовых и огородных земельных участков и садовых домов; Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации недвижимости), закрепляющий в том числе особенности осуществления государственной регистрации права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный для ведения садоводства, огородничества; Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», определяющий порядок согласования местоположения границ земельных участков, порядок выполнения комплексных кадастровых работ на территории ведения садоводства, огородничества.

Следует иметь в виду, что Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях), согласно норме п. 3 ст. 1, на ТСН, в том числе на садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества, не распространяется.

2. Земельным законодательством определены распространяющиеся на все земельные участки, в том числе на садовые и огородные, правила использования и охраны земель, основания и порядок возникновения и прекращения прав на землю, ограничения таких прав и т.п.

Подчеркнем также, что в том, что касается правового регулирования использования и охраны земель, нормы Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) имеют приоритет перед нормами иных законов. В силу ст. 2 ЗК РФ нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать ЗК РФ.



Земельным кодексом РФ, в частности, определены особенности образования земельных участков из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами для ведения садоводства, огородничества, и земельных участков, находящихся в собственности граждан и предназначенных для ведения садоводства, огородничества; продажи земельных участков гражданам для ведения садоводства, огородничества и предоставления таких участков в аренду и в безвозмездное пользование.

Льготы отдельным категориям граждан по внеочередному приобретению садовых и огородных земельных участков установлены такими нормативными правовыми актами, как Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (далее – Закон о социальной защите граждан, подвергшихся радиации), Закон РФ от 15.01.1993 № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

3. Земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому субъекты РФ принимают нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения, в том числе по поводу садовых и огородных земельных участков. Некоторые из них регламентируют вопросы, решение которых возложено на субъекты РФ в соответствии с положениями ЗК РФ<sup>1</sup>. Другие законы субъектов РФ регулируют более широкий

---

<sup>1</sup> См.: закон Ульяновской области от 26.03.2018 № 20-30 «О порядке безвозмездного приобретения имущества общего пользования, расположенного в границах территории садоводства или огородничества, в государственную собственность Ульяновской области или муниципальную собственность муниципальных образований Ульяновской области», закон Волгоградской области от 28.06.2017 № 63-ОД «Об установлении порядка определения цены земельных участков, находящихся в собственности Волгоградской области или государственная собственность на которые не разграничена, для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства при заключении договора купли-продажи без проведения торгов», закон Вологодской области от 03.12.2009 № 2157-ОЗ «Об установлении предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства», закон Астраханской области от 04.05.2007 № 28/2007-ОЗ «Об установлении предельных максимальных цен кадастровых работ в отношении земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства» и др.

круг вопросов, связанных с использованием земель для садоводства и огородничества<sup>1</sup>.

Наиболее часто встречающейся тематикой нормативных правовых актов субъектов РФ, как и муниципальных образований, помимо упоминавшихся выше земельных вопросов является установление мер государственной поддержки садоводства и огородничества<sup>2</sup>. Подробнее о государственной поддержке см. комментарий к ст. 26 Закона № 217-ФЗ.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) устанавливает ответственность за неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях (ч. 3 ст. 8.8). Данная норма следует требованию ЗК РФ и ГК РФ, исходя из которого правообладатели обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием (ст. 42 ЗК РФ, ст. 260 ГК РФ). При этом неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет рассматривается ЗК РФ (ст. 45, 54) и ГК РФ (ст. 284) как правонарушение, за совершение которого может последовать изъятие земельного участка.

Целый ряд вопросов, связанных с садоводством и огородничеством, урегулирован Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ) (например, вопросы, касающиеся подготовки проекта планировки территории и проекта межевания территории в границах земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества (п. 2 ч. 5<sup>1</sup> ст. 46)).

---

<sup>1</sup> См.: закон Республики Крым от 23.11.2016 № 320-ЗРК/2016 «Об особенностях предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям граждан на территории Республики Крым и о внесении изменений в некоторые законы Республики Крым», закон Краснодарского края от 28.11.2014 № 3063-КЗ «Об использовании земель членами садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений граждан».

<sup>2</sup> В качестве примера можно назвать следующие региональные акты: закон Красноярского края от 12.02.2015 № 8-3140 «О государственной поддержке садоводства, огородничества и дачного хозяйства в Красноярском крае», закон Кировской области от 26.02.2013 № 263-ЗО «О государственной поддержке ведения гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства в Кировской области», закон Ярославской области от 24.02.2014 № 3-з «О государственной поддержке садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений на территории Ярославской области».

Отдельные федеральные законы устанавливают запреты и ограничения на размещение территорий для ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд на тех или иных землях, нуждающихся в особой охране: Водный кодекс Российской Федерации (далее – ВК РФ), федеральные законы от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон о введении в действие ЛК РФ) и от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ) в части второй определяет особенности установления налоговых ставок в отношении земельных участков, предоставленных и приобретенных для ведения садоводства, огородничества (подп. 1 п. 1 ст. 394, подп. 1 п. 2 ст. 406).

На федеральном уровне действует также ряд подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих те или иные аспекты отношений, связанных с ведением садоводства и огородничества: например, постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом», приказ Минстроя России от 09.01.2017 № 8/пр «Об утверждении Перечня рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении объектов инфраструктуры и другого имущества общего пользования садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан» и др.

### **Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе**

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

**1) садовый земельный участок** – земельный участок, предназначенный для отдыха граждан и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур с правом размещения садовых домов, жилых домов, хозяйственных построек и гаражей;

**2) садовый дом** – здание сезонного использования, предназначенное для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их временным пребыванием в таком здании;