

## НОВЫЙ ЭТАП ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САДОВОДЧЕСКИХ ТОВАРИЩЕСТВ

*А.Ю. БОНДАРЕНКО, главный юрисконсульт Администрации Советского района г. Гомеля ©*

Статья посвящена новым законодательным актам, регулирующим деятельность садоводческих товариществ и устанавливающим правила и требования к организации их работы. В статье акцентируется внимание на основных нововведениях норм действующего законодательства по исследуемой проблематике, приводится обоснование необходимости их принятия. Определены основные неразрешенные аспекты по организации деятельности садоводческих товариществ, которые не урегулированы в полном объеме и требуют своего разрешения путем внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательство Республики Беларусь.

Развитие коллективного садоводства как общегосударственной системы на территории бывшего СССР в своем современном виде началось с 60-х годов XX века, так называемой «хрущевской оттепели». В то время была начата организация и создание садоводческих товариществ и выделение земельных участков гражданам, не имевшим их в пользовании. В большинстве случаев земельные участки выделялись городским жителям. При этом не существовало специальных нормативных актов, где бы прописывались условия функционирования таких организаций. До указанного времени дача являлась скорее атрибутом или дополнением к высокому положению ее владельца в органах государственной власти.

Второй этап активного развития коллективного садоводства в Беларуси проходил в 1980–1990 годы. В то время многие граждане, в абсолютном большинстве жители городов, стали получать дачные участки, причем в основном их использование сводилось к выращиванию сельскохозяйственной продукции для собственного потребления. Органы государственной власти, считая, что коллективное садоводство и огородничество является дополнительным источником получения сельскохозяйственной продукции и одной из форм использования свободного времени населения, принимали шаги по упорядочению организации данной деятельности. Так, с 1985 по 1989 год был принят ряд нормативных правовых актов, создавших основу системы садоводческих товариществ. В указанных актах устанавливались общие принципы организации и функционирования садоводческих товариществ. При этом вся деятельность фактически планировалась и

велась под контролем государства. Данное обстоятельство обусловлено не только и не столько тем, что организовать садоводческое товарищество можно было лишь организациям и ведомствам, а в тот период все они были государственными, но и тем, что государство не стремилось отдавать в руки гражданам важнейший материальный ресурс любой страны – землю.

В общем, историю развития коллективного садоводства в СССР и соответственно в Белорусской ССР можно охарактеризовать как политику государства, направленную на фактическое присоединение дачных участков к предприятию. Благодаря этому создавался управляемый, подконтрольный, стабильный и социально заинтересованный коллектив людей. Это достигалось благодаря тому, что создание дачного кооператива, дачного товарищества осуществлялось при каком-либо предприятии и в большинстве случаев из его работников, с обеспечением материальной и финансовой базы созданного дачного кооператива предприятием, включая строительство дорог, электроснабжения, водоснабжения, иных объектов инфраструктуры, помощь предприятия в освоении и застройке участка.

Таким образом, государство, сохраняя контроль за процессом формирования и функционирования коллективного садоводства, не затрачивало серьезных финансовых и людских ресурсов. Принятые в тот период органами государственной власти документы четко очерчивали права и обязанности в сфере коллективного садоводства; фактически закладывался фундамент организации, функционирования объединений граждан в некоммерческие организации, основанных на праве на землю.

\* Статья поступила в редакцию 3 сентября 2008 года.

В те годы коллективное садоводство существовало на основе принятых в 1980–1990 годы законодательных актов. Такая сложная система правоотношений, включающая в себя земельные отношения, частное производство сельскохозяйственной продукции, использование либо реализацию продукции, возведение и использование недвижимого имущества, не могла не требовать развития и установления новых норм и правил, регулирующих ее деятельность.

С учетом изменений, произошедших с распадом СССР, стремительным развитием рыночных отношений в обществе постепенно стало складываться негативное мнение о деятельности государства по развитию дачного хозяйства. В известном мире это было обусловлено тем, что предприятия, при которых были ранее образованы садоводческие товарищества, в связи с экономическими трудностями и фактическим экономическим развалом, не могли, как прежде, оказывать помощь дачникам в освоении выделенных земель. До этого периода силами предприятий могли проводиться работы по расчистке территории выделенных земель, по строительству систем электроснабжения, водоснабжения. Однако эти работы перекладывались на товарищества, которые не могли финансово их оплатить, и в то же время органы государственной власти и управления не имели возможности оказывать помощь товариществам в развитии данной инфраструктуры. Кроме того, возникла социальная напряженность, основанная на том, что некоторые садовые товарищества либо их отдельные части стали превращаться в комфортабельные коттеджные городки со всеми необходимыми атрибутами для постоянного проживания, а в дачных кооперативах, расположенных в менее престижных местах, отсутствовала какая-либо достойная инфраструктура.

В 2007–2008 годах была открыта новая страница коллективного садоводства в Республике Беларусь. Вступили в силу нормативные правовые акты, регулирующие организацию и деятельность садоводческих товариществ с учетом изменившейся общественно-государственной обстановки: Указ Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 года №50 «О мерах по упорядочению деятельности садоводческих товариществ» (далее – Указ №50) и постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21 июля 2008 года №1048 «О некоторых вопросах реализации Указа Президента Республики Беларусь от 28 января 2008 года №50» (далее – Постановление №1048).

Необходимость совершенствования правового регулирования деятельности садоводческих товариществ была обусловлена рядом фактов. В частности, некоторые проблемы в данной области дважды становились предметом рассмотрения в

Конституционном Суде Республики Беларусь. Принятыми им решениями от 26 апреля 2000 года «О необходимости совершенствования земельного законодательства, касающегося прав членов садоводческих товариществ, являющихся собственниками земельных участков» и от 27 февраля 2001 года «О некоторых вопросах, касающихся правового статуса садоводческих товариществ» Совету Министров Республики Беларусь было предложено ускорить принятие нового Типового устава садоводческого товарищества, а также обеспечить в рамках своей компетенции надлежащее регулирование вопросов, связанных с организацией и деятельностью садоводческих товариществ, и, при необходимости, внести компетентным органам государственной власти предложения, предусматривающие более полную законодательную защиту прав членов садоводческих товариществ. На предложения Конституционного Суда Республики Беларусь в 2008 году отреагировал Президент Республики Беларусь.

На практике, до вступления в силу Указа №50 и Постановления №1048, действовавшие нормы, определенные еще законодательством БССР, в изменившихся экономических и политических условиях создавали проблемы в организации и регулировании деятельности в сфере дачного хозяйства. Типовой устав садоводческого товарищества, утвержденный постановлением Совета Министров Белорусской ССР и Белорусского республиканского совета профессиональных союзов от 30 января 1989 года №55 «Об утверждении Типового устава садоводческого товарищества» (с изм. и доп.), фактически отражал подходы относительно правового регулирования организации и деятельности садоводческих товариществ, принятые на основе законодательства СССР.

С вступлением в силу в 1999 году Гражданского кодекса Республики Беларусь вопросы садоводческих товариществ также не нашли полного отражения в данном акте. Не имелось иного законодательного акта, применение которого позволяло бы эффективно применять меры государственного регулирования в описываемой сфере гражданских правоотношений.

С принятием Указа №50 в Республике Беларусь устанавливаются единые правила и нормы в отношении садоводческого товарищества как некоммерческой организации, утверждено Положение о садоводческом товариществе. С помощью принятых мер по урегулированию имеющихся гражданских отношений с учетом новых условий функционирования экономики был сделан серьезный шаг в развитии системы гражданского законодательства. Садоводческие товарищества выделены в отдельный вид некоммерческих организаций, создана правовая основа для их функционирования. Указом №50 установлена правовая

основа для существования товарищества как некоммерческой организации.

В юридической литературе высказывалось суждение о том, что садоводческие товарищества – это форма некоммерческой организации кооперативного типа. Думается, что использование термина «товарищество» связано не только со сложившейся практикой, но и с тем, что участник товарищества участвует в нем своим трудом, что отвечает целям государства, поддерживающим прежнюю направленность: земля выделяется лично гражданам, но только для личного труда и отдыха, а не для получения прибыли. И хотя фактически искусственное ограничение в определении вида некоммерческой организации весьма спорно, вопрос о том, что же было бы лучшим – товарищество или кооператив, на наш взгляд, нуждается в дополнительной аргументации.

Указом №50 определена обязанность иных организаций, созданных для ведения коллективного садоводства до вступления в силу данного Указа, привести свои уставы в соответствие со вновь принятыми нормами. Формируется единая система в рассматриваемой сфере. Все организации в ней, надо полагать, в ближайшее время будут приведены к общим правилам организации и функционирования.

Положением о садоводческом товариществе определены основные признаки садоводческого товарищества, порядок и условия его регистрации, требования, предъявляемые к уставу организации, к осуществлению ее деятельности, права и обязанности членов товарищества. Впервые дано четкое определение садоводческого товарищества как некоммерческой организации, осуществляющей свою деятельность на основе членства граждан, использования предоставленных для ведения коллективного садоводства земельных участков в целях выращивания плодовых, ягодных, овощных, декоративных и иных сельскохозяйственных культур, создания условий для отдыха и досуга, удовлетворения иных потребностей членов товарищества. И если использование формулировки «выращивание сельскохозяйственных культур» является обоснованным и логичным, то отдельно следует отметить наличие нового качественного критерия, как «создание условий для отдыха и досуга, удовлетворения иных потребностей членов товарищества». Безусловно, такая четкая детализация в формулировке определения садоводческого товарищества является положительным признаком того, что разработчиками данного акта серьезно изучалась как сложившаяся ситуация, так и делались прогнозы по развитию на перспективу.

В утвержденном Указом №50 Положении о садоводческом товариществе предусмотрено разделение источников финансирования для освоения земель. Земельные участки общего пользования

товарищества осваиваются за счет средств товарищества, а земельные участки, предоставленные для ведения коллективного садоводства членам товарищества и находящиеся в границах товарищества, – за счет средств членов товарищества. Это разделение продиктовано, на наш взгляд, общим определением понятия товарищества: при отсутствии подобного разделения садоводческое товарищество было бы больше похоже на совхоз, колхоз или артель. Этим определением создаются условия для обеспечения прав частной собственности в рамках существования такой специфической организации как товарищество.

Действенным, по нашему мнению, является пункт 15 Положения, которым устанавливаются обязанности наследников в части распоряжения имуществом, а именно – при отказе наследника от вступления в состав членов товарищества он обязан в течение одного года со дня государственной регистрации права на земельный участок, находящийся в границах товарищества, произвести отчуждение этого земельного участка, а также распорядиться расположенными на нем строениями. В действующем законодательстве можно обнаружить лишь единичные случаи установления жестких обязанностей для наследников (порой бывает весьма проблематично обязать наследников исполнить все формальности по оформлению наследства, особенно в некоммерческих организациях – садоводческие товарищества, гаражно-строительные и жилищно-строительные кооперативы). Несмотря на отсутствие четко разработанного механизма по обеспечению исполнения установленных обязанностей, думается, что уже само наличие прописанных обязанностей позволит избежать тянущихся годами ситуаций по вступлению, оформлению и распоряжению наследством.

Указанным выше актом определен и детализирован порядок принятия решения общим собранием членов садоводческого товарищества (опросным путем, то есть бюллетенем). Данное положение принято с учетом уже имеющейся практики работы товариществ и потребительских кооперативов, когда из-за большого числа членов организации не имеется реальной возможности организовать и провести общее собрание либо обеспечить одновременную явку всех членов организации. Такой порядок будет способствовать принятию обоснованных решений с учетом интересов максимального числа членов организации.

Указанная норма повлекла за собой возникновение третьего органа садоводческого товарищества (наряду с правлением и ревизионной комиссией) – счетной комиссии.

Положением также предусмотрено право правления рассматривать возникающие разногласия между членами организации по вопросам, связанным с реализацией их прав и обязанностей. В данном случае разработчики Указа №50 хотя и

не использовали в тексте пункта 42 Положения слово «спор», предоставив право разрешения споров в судебном порядке, однако наделили данный орган товарищества возможностью принятия решений по имеющимся разногласиям. Фактически это досудебный порядок разрешения споров между членами организации и, скорее всего, судебная практика пойдет по пути принятия к производству дел о спорах между членами садоводческого товарищества только после рассмотрения вопроса на правлении товарищества.

Несмотря на прогрессивность принятого Указа №50 и Постановления №1048, следует отметить некоторые проблемные аспекты принятых актов, сохраняющие либо создающие определенные противоречия при их применении и толковании.

По своей сути садоводческое товарищество является организацией, основанной на участии в ней граждан. Не предусмотрена возможность членства или приобретения прав на имущество, земельный участок юридическим лицом или органом государственной власти и управления. Данная ситуация возможна в случае признания наследства выморочным либо признания имущества бесхозяйным, или при обращении взыскания на имущество по обязательствам члена товарищества. Проблема нашла частичное решение в Типовых правилах внутреннего распорядка садоводческих товариществ, утвержденных Постановлением №1048, которыми предусматривается: правила внутреннего распорядка товарищества обязательны для всех членов товарищества и лиц, пользующихся земельными участками, находящимися в границах товарищества, в соответствии с его уставом. Однако во избежание конфликтных ситуаций следует предусмотреть хотя бы возникновение договорных отношений между юридическим лицом, приобретшим имущество в составе садоводческого товарищества и самим товариществом, либо предусмотреть обязанность юридического лица по отчуждению приобретенного имущества.

Положением также предусмотрен весьма ограниченный перечень имущества, которое может быть в собственности товарищества, состоящий из объектов общего пользования товарищества и его денежных средств. Не ясна причина такого ограничения с учетом возможности ведения товариществом предпринимательской деятельности для решения уставных задач. Перечень объектов общего пользования предусмотрен в Положении и ограничивается фактически объектами, необходимыми для ведения коллективного садоводства. Полагаем, что данное обстоятельство создаст трудности в развитии организации и этот пункт следует серьезно переработать, предоставив право товариществу иметь в собственности любое имущество.

Кроме того, неясно, установлен ли Указом №50 исчерпывающий перечень основных средств (объектов общего пользования), которые

освобождаются от обложения налогом на недвижимость. Положением лишь определен перечень объектов общего пользования товарищества (расположенные на земельных участках общего пользования, дороги, воздушные и кабельные линии электропередачи, трансформаторные подстанции, водопроводы, водонапорные башни, площадки для временного хранения отходов, общие ворота и заборы, другие объекты, необходимые для ведения коллективного садоводства). Однако этот перечень не используется для решения вопроса об отнесении тех или иных объектов к объектам общего пользования и, соответственно, его использование для обоснования льгот по уплате налогов – весьма спорный вопрос. В данном случае требуются дополнительные разъяснения со стороны Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь.

В тексте Указа №50 имеется положение об освобождении товариществ от подачи статистической отчетности. Но оно весьма спорно, так как при исполнении положений иных законодательных актов садоводческое товарищество будет обязано подавать отчеты.

В заключительной части Положения предусмотрен порядок ликвидации садоводческого товарищества. Он достаточно четко регламентирован, но эта часть документа изобилует общими отсылками к действующему законодательству. Не определен перечень лиц, государственных органов, наделенных правом обращения в суд с заявлением о ликвидации садоводческого товарищества. Не исключены ситуации, когда с иском о ликвидации садоводческого товарищества обратится, например, орган государственного энергетического и газового надзора Министерства энергетики Республики Беларусь, который посчитает, что выявленные работниками этого органа два случая нарушения правил пользования электроэнергией являются грубыми нарушениями законодательства и в связи с этим имеются достаточные основания для ликвидации организации как таковой.

Сегодня еще рано делать какие-либо выводы о практике применения принятых нормативных актов и считать их отдельные положения недоработанными. Также предусматривается приведение актов законодательства в соответствие с Указом №50 и принятие иных мер по его реализации, что предполагает принятие новых актов, регламентирующих деятельность садоводческих товариществ. Потребуется минимум 2–3 года для получения практических результатов работы садоводческих товариществ, выработки единой практики, в связи с чем прогнозировать серьезные изменения принятых нормативных актов можно лишь примерно в 2010 году. Однако уже сейчас очевидно – сделан большой шаг в деле совершенствования законодательства, регулирующего деятельность садоводческих товариществ.