

УДК 332.334.4

DOI: 10.25688/2312-6647.2023.35.1.05

ЗЕМЕЛЬНЫЕ РИСКИ В ЖИЗНИ САДОВОДЧЕСКИХ ТОВАРИЩЕСТВ: ВКЛЮЧЕНИЕ ТЕРРИТОРИИ В НАСЕЛЕННЫЙ ПУНКТ, ЛИКВИДАЦИЯ ИЛИ РЕОРГАНИЗАЦИЯ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ

Байдин Дмитрий Иванович

Российский православный университет святого Иоанна Богослова, Москва, Россия
india2014@bk.ru

Аннотация. В настоящей статье рассмотрены риски местонахождения садоводческих некоммерческих товариществ (СНТ) на межселенной территории вне населенных пунктов на земле сельскохозяйственного назначения. Также представлен обзор проблем, к которым могут привести неточности в нормативных актах, порождающие допущение ошибок органами местной власти. Определены критерии по включению территории товариществ в границы населенного пункта, выявлены предпосылки для ликвидации СНТ или их реорганизации в сельскохозяйственные предприятия или полноценные жилые поселки. Определен состав и раскрыто содержание концепции развития территории объединяемых территориальных единиц, таких как садоводческое товарищество и близко расположенный к нему населенный пункт. Уникальность данного исследования связана в первую очередь с решением научной проблемы, характеризующей территориальную принадлежность СНТ, его самоопределение и судьбу собственности граждан, расположенной в СНТ. Проведенное автором исследование не имеет аналогов, впервые с 1990 года раскрыто и доказано значение территориальной принадлежности земли СНТ. Решение задач, обозначенных в настоящем исследовании, актуально в контексте широкого запроса общества и позволяет обозначить пути по совершенствованию института садоводства, имеющего притязания на его трансформацию (восстановление) в сельское поселение.

Ключевые слова: землепользование; перевод категории земли; земли населенных пунктов; земли сельскохозяйственного назначения; межевание земельных участков; населенный пункт; садовое некоммерческое товарищество; СНТ; ограничения и обременения земли.

Благодарности: особую благодарность выражаю юридической кафедре № 43 Академии гражданской защиты МЧС России имени генерал-лейтенанта Д. И. Михайлика, Институту экономики РАН, юридическому факультету Российского православного университета святого Иоанна Богослова, Институту права и управления МГПУ и доктору юридических наук, профессору Д. А. Пашенцеву.

UDC 332.334.4

DOI: 10.25688/2312-6647.2023.35.1.05

**LAND RISKS IN THE LIFE OF GARDENING PARTNERSHIPS:
INCLUSION OF A TERRITORY INTO A SETTLEMENT,
LIQUIDATION OR REORGANIZATION
INTO AGRICULTURAL ENTERPRISE**

Baidin Dmitry Ivanovich

Russian Orthodox University of St. John the Theologian, Moscow, Russia
india2014@bk.ru

Annotation. This article discusses the risks of the location of horticultural non-profit partnerships (SNT) in the inter-settlement area outside settlements on agricultural land. It also provides an overview of the problems that can be caused by inaccuracies in regulations that give rise to errors by local authorities. Criteria for the inclusion of the territory of partnerships into the boundaries of the settlement are determined, prerequisites for the liquidation of SNT or their reorganization into agricultural enterprises or full-fledged residential villages are identified. The composition is determined and the content of the concept of development of the territory of the united territorial units, such as a gardening partnership and a settlement located close to it, is disclosed. The uniqueness of this study is associated primarily with the solution of a scientific problem that characterizes the territorial affiliation of the SNT, its self-determination and the fate of the property of citizens located in the SNT. The study conducted by the author has no analogues, for the first time since 1990, the significance of the territorial belonging of the SNT land has been revealed and proved. The solution of the problems outlined in this study is relevant in the context of a broad request of society and allows us to identify ways to improve the institution of horticulture, which has claims to its transformation (restoration) into a rural settlement.

Keywords: land tenure; land category translation; lands of settlements; agricultural land; land surveying; locality; garden non-profit partnership; SNT; restrictions and encumbrances of land.

Acknowledgements: I express my special gratitude to the Law Department № 43 of the Civil Defence Academy EMERCOM of Russia named after Lieutenant General D. I. Mikhailik, the Institute of Economics of the RAS, the Faculty of Law of the Russian Orthodox University of Saint John the Divine, the Institute of Law and Management of the Moscow City University and Doctor of Law, Professor D. A. Pashentsev.

Современное законодательство в отношении садоводческих некоммерческих товариществ значительно изменилось за последние несколько лет. Вступление в силу Федерального закона № 217 «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5], отмена предшествующего Федерального закона № 66 «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»,

внесение соответствующих изменений в другие подзаконные акты, например по средствам Федерального закона № 312 от 14.07.2022 и иные, обобщая опыт, общественную практику, выявляя закономерности развития института садоводства, делается вывод — все это порождает либо значительные его трансформации, либо реорганизацию или ликвидацию данного института. Все это влияет в первую очередь на судьбу собственности и определение статуса земли (территориальной принадлежности), на которой расположено садоводческое некоммерческое товарищество (далее — СНТ), и на то, как сами собственники своей недвижимостью относятся к ее освоению и используют ее фактически на протяжении десятков лет.

Для решения научной проблемы, обозначенной в настоящем исследовании, установлена гипотеза, которая заключается в предположении безосновательного отнесения территории того или иного СНТ к территориальной зоне, определяющей категорию земли как земли сельскохозяйственного назначения и последующего исключения такой территории из границ населенного пункта. Данная гипотеза выдвинута ввиду выявленных нормативных противоречий и имеющихся архивных документальных оснований выделения земли из состава свободных земель населенного пункта под строительство, что имеет противоречие в подлинности установления фактической территориальной зоны и соответствующей ей категории земли в противовес подлинной категории земли: «земли населенных пунктов» или «земли поселений».

Методологическую основу настоящего исследования составили совокупность научных методов, которые позволили осуществить всесторонний анализ и сделать выводы по предмету исследования. С целью получения максимально объективных данных автор свое исследование базировал на общенаучных методах, таких как индукция, дедукция, анализ, синтез. Кроме того, автором применялись сравнительно-правовой и историко-правовой методы. С помощью сравнительно-правового метода были, в частности, сопоставлены организационно-правовые особенности садоводческих некоммерческих объединений граждан, учреждаемых в рамках российской системы права. Историко-правовой метод явился методологической основой в процессе исследования законодательства, что позволило выявить предпосылки и основные тенденции развития института садоводства.

Научная новизна исследования проявляется в комплексном подходе к исследованию вопроса законной принадлежности того или иного СНТ к населенному пункту и установления соответствующей подлинной категории земли. В России в социально-гуманитарной науке статус земель СНТ не стал пока предметом широких исследований, несмотря на активное развитие и усложнение данного феномена. В целях устранения законодательных противоречий в отношении принадлежности территории СНТ к населенному пункту предпринята попытка разрешения проблем, стоящих перед СНТ на законодательном уровне, предложены пути решения обозначенных проблем и доказаны основные выводы. В целях защиты интересов собственников недвижимости сформулированы и обоснованы

предложения, позволяющие включить (восстановить) СНТ в границах населенного пункта. Обоснована необходимость использования Концепции развития территории СНТ, представлены структура документа и его авторский состав, что апробировано на практике в 2022 году.

Большое значение для собственников земли и ее будущего имеет история СНТ, а именно: кем, когда и из состава каких территорий изначально выдавалась земля. Данная информация позволяет определить первичный статус земли — для застройки предназначена земля или для сельскохозяйственного возделывания. Указанные факты, в свою очередь, влияют на самоопределение товарищества — это сельскохозяйственное предприятие, снабжающее сельхозпродукцией регион или жилой массив, который может быть включен в границы населенного пункта как территория пригодная для постоянного проживания. Поэтому неуточненное самоопределение товарищества может приводить к неопределенностям и неточностям в ранее и последующих принимаемых муниципалитетами решений [24].

По сведениям статистики Федеральной налоговой службы по состоянию на 01.12.2022, в настоящее время в России всего 42 211 тыс. СНТ внесены запись в Единый государственный реестр как о юридических лицах, а 22 254 тыс. СНТ прекратили свою деятельность. Представленные данные дают понять, что половина существующих товариществ отказываются от бремени прошлого и переходят в современные формы, позволяющие обеспечить охрану недвижимости собственников, расположенной в границах СНТ.

В обзоре исторического становления института садоводства стоит выделить следующие этапы по годам: 1930-е, 1949-е, 1977-е, 1998-е, 2017-е и 2022-е годы.

Так, в 1930-х годах впервые были утверждены нормы планировки и застройки территорий для дачного строительства, которые сделали строительство дач частью государственной жилищной политики [25].

Следующим этапом активизации развития коллективного садоводства послужило вступление в силу постановления Совета Министров СССР от 24.02.1949 № 807 «О коллективном и индивидуальном садоводстве и огородничестве рабочих и служащих», которое определяло, какие земли выдаются и с какой целью, а именно было решено выдавать, например, свободные земли в городах и поселках или земли сельскохозяйственного назначения, в зависимости от цели их будущего использования.

Третьей волной в развитии коллективного садоводства послужило вступление в силу постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14.09.1977 «О личных подсобных хозяйствах колхозников, рабочих, служащих и других граждан и коллективном садоводстве и огородничестве», в котором был сделан акцент не только на проблемах по выращиванию сельскохозяйственной продукции, но и на стимулировании улучшения проведения досуга гражданами, укрепления здоровья городского населения, приобщения к труду подростков и строительства загородного домостроения. Вместе с этим дачи стали

превращаться в застроенные кварталы, а выращивание сельскохозяйственной продукции уже не подразумевалось основной целью. Такие дачи стали появляться на картах регионов, земля под которыми была выделена, например, заслуженным членам общества или работникам предприятий с целью дачного строительства (индивидуального жилищного строительства). На картах стали появляться отдельные отметки, обозначающие территорию садовых участков вне границ населенных пунктов и застроенные кварталы тех же СНТ, находящихся на свободных землях населенных пунктов без маркировки «садовые участки»¹.

Таким образом, для дальнейшей работы необходимо схематично изобразить земельный фонд, который подлежал выделению под СНТ в 1990 году (рис. 1).

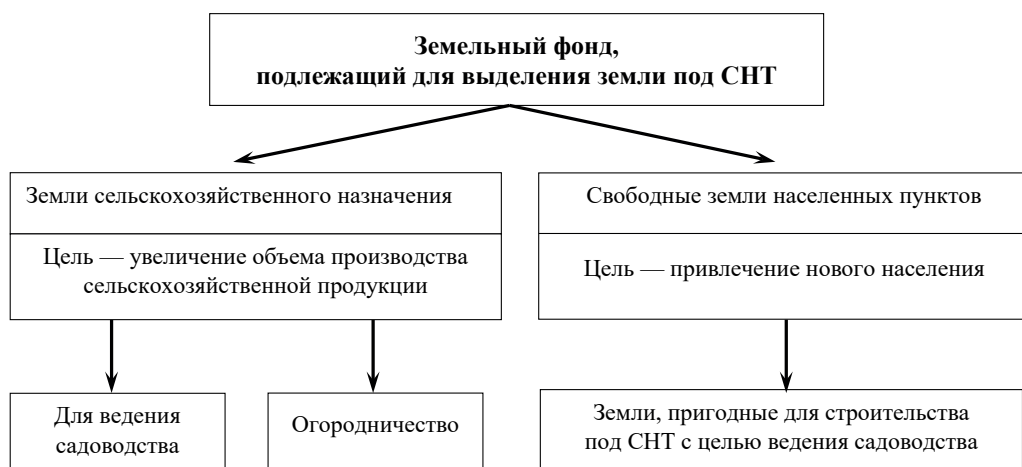


Рис. 1. Земельный фонд, подлежащий для выделения под СНТ

Чаще всего товарищества, их председатель и органы управления не владеют сведениями о различии СНТ, расположенного в населенном пункте и о товариществе, находящемся за границами населенного пункта. В частности, органы управления товарищества не осведомлены о существовании документов и оснований, подтверждающих возникновение прав на земли общего пользования и собственности самих граждан как собственности, расположенной в границах или вне границ населенного пункта. Более того, документы не сдаются своевременно в архив, на что обращают внимание сами муниципалитеты, это приводит к ошибкам установления той или иной территориальной зоны [20]. Таким образом, муниципалитеты, не проанализировав глубоко документы каждого садового товарищества, утверждают на своем уровне документы, отбрасывающие СНТ ошибочно в территории низшего статуса, на которых собственники земли уже несут либо могут понести убытки.

¹ Подробная топографическая карта Московской области. 1991–2005 годы. [Электронный ресурс] // Старые карты городов России онлайн — ЭтоМесто. URL: http://www.etomesto.ru/map-moscow_genshtab/ (дата обращения: 27.04.2022).

Таковыми убытками являются, например, отказ в социальной газификации, потеря сельского тарифа на электроэнергию ввиду расположения территории СНТ вне границ населенного пункта или запреты на строительство жилого фонда ввиду случайных ограничений, например из-за водоохраной зоны, лесничества или расположения СНТ под ЛЭП и т. д. Как следствие, это приводит к несанкционированному обременению, а то и более — к изъятию земель ввиду нецелевого использования и т. д.

За такие убытки жители СНТ могут возлагать ответственность на орган управления товарищества в случае бездействия в предотвращении потери каких-либо льгот [21]. Однако Федеральный закон № 217 не регламентирует заключение даже трудового договора ни с председателем, ни с членами правления, чтобы орган управления товарищества нес ответственность за такие убытки, и возлагает ее на решение общего собрания как высшего органа СНТ, где контингент граждан, в силу своего возраста и квалификации, не может разобраться, а тем более понимать все риски и проблемы. Граждане, которых выбирают в председатели и правление, не имеют правовых требований к управляющим органам и критериев отбора: квалификационные требования, критерии по уровню образования или, например, необязательность предоставления справки с основного места работы, справки об отсутствии судимости или учета в различных диспансерах. Поэтому в председатели и правление СНТ может избираться любой гражданин, что не гарантирует защиту социальных норм граждан, регламентируемых законодательством Российской Федерации.

Вследствие объема проблем, с которыми сталкивается практически каждое СНТ, после выхода поправок в подзаконные акты на основании Федерального закона № 312 от 14.07.2022 в части, регламентирующей возможность включения территории СНТ в населенный пункт, жители данных территорий стали проводить общие собрания, председатели стали собирать согласия на включение СНТ в населенный пункт либо проводить ликвидацию юридического лица, раздавая общие земли собственникам недвижимости, чтобы оказаться со временем в населенном пункте с минимальными потерями для самих граждан. Однако включение или восстановление СНТ в населенном пункте — задача из наиболее сложных, так как отсутствуют правовые акты, однозначно определяющие процедуру вхождения садового товарищества в населенный пункт, а ликвидация СНТ является не единственным решением. Другие способы включения территории товарищества в населенный пункт связаны, к примеру, с практикой по утверждению правил землепользования и застройки (ПЗЗ) и/или изменения генеральных планов городских округов или населенных пунктов. Однако данная процедура таит в себе «неоднозначность прошлого» — территории, из которых ранее выделялась земля под СНТ, в 1990 годах была пригодна для застройки, и та же самая территория в наше время должна еще раз пройти процедуру подтверждения о пригодности земли для той или иной цели, в связи с которой планируется включение СНТ в населенный пункт. Таким образом, имеется разрыв между потенциальными территориями,

ранее пригодными для жилищного строительства и фактически измененными в результате применения ПЗЗ, утвержденных ошибочно уже в Новое время.

Подготовка поистине таких судьбоносных документов для всех жителей территорий СНТ носит весьма специфический характер, так как после утверждения таких документов без уведомления самих жителей и собственников недвижимости, расположенной в СНТ, жители могут оказаться владельцами земли с ограниченными правами, расположенной вне населенного пункта, практически теряя свои владения или возможность использовать земельные участки по назначению². В свою очередь, важно отметить, что работа по подготовке таких документов ведется уполномоченными организациями, такими как Комитет архитектуры и градостроительства субъекта, Архитектура городского округа, муниципалитета, Совет депутатов, которые утверждают в конечном итоге такие документы. Фактически вся судьба той или иной территории, которая была выделена в 1990-х годах под СНТ, например из фонда свободных земель деревень, пригодная для застройки жилой инфраструктурой, может лишиться такого статуса и лишается в режиме реального времени.

Таким образом, законотворческий результат, такой как Федеральный закон от 14.07.2022 № 312-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», имеет специфический характер, так как сначала собственников недвижимости «выселили» с земли населенного пункта, а затем предложили вернуться обратно тем, кто соответствует требованиям или критериям, которые также не были определены данным нормативным документом, и большинство опять оказались оставленными на волю муниципалитетов. Все это полностью противоречит самой идее предоставления земельных участков гражданам в 1990-х годах, которые выдавались с целью привлечения новых жителей, постоянных жителей, развития села, развития жилого фонда.

Фактически земельное законодательство Российской Федерации построено в настоящее время так, что оно уравнивает, так или иначе, земли территории СНТ и земли населенных пунктов по одному из критериев, такому как жилая застройка. При этом за долгие годы СНТ действительно превратились в полноценные поселки, даже обойдя ветхое деревенское жилье и опередив деревни по качеству застройки. Поэтому земельные участки, расположенные в СНТ с видом разрешенного использования (далее — ВРИ) «для ведения садоводства» получили неоднозначные права равнозначного статуса вместе с ВРИ «для индивидуального жилищного строительства», на территории которых распространяются градостроительные регламенты, только перевод из одного ВРИ в другой остается процедурой практически неразрешимой,

² Жилье проиграло огурцам. В Сочи СНТ выводят из населенных пунктов, теперь это — сельхозземли [Электронный ресурс] // Информационный портал «Краснодар онлайн.93.ru». URL: <https://93.ru/text/gorod/2022/11/25/71844743/> (дата обращения: 15.10.2022).

так как для перевода ВРИ требуется решение органов власти, чтобы либо СНТ располагалось в населенном пункте, либо имело территориальную зону, идентичную населенному пункту.

Все это, с одной стороны, похоже на ведение статистики подсчета притязаний реально заинтересованных граждан проживать в СНТ постоянно, а с другой стороны, значительно тормозит действующие государственные программы по территориальному развитию населенных пунктов, в том числе создает препятствия по реализации указов президента по развитию жилищного фонда, по социальной газификации, льготной электрификации и льготному кредитованию на строительство жилья. Важно отметить, что социальная газификация и стала причиной всплывающего факта, что СНТ каким-то образом оказалось за границами населенного пункта на межселенной территории. Такой факт влечет за собой для собственников недвижимости потерю социальных гарантий, что и вызвало волну беспокойств собственников за будущее своей недвижимости, безопасности проживания и благополучия своей жизни. Такие беспокойства связаны не только с газом и электричеством, но и с тем, что ранее действующие и распространяемые градостроительные регламенты могут быть отменены ввиду расположения СНТ вне населенного пункта, а это приведет к запрету на регистрацию строений в жилые дома.

Поэтому встает вопрос о статусе земли садоводческого товарищества, его ликвидации или реорганизации с целью преобразования в другую юридическую форму или включения (восстановления) в населенный пункт для сохранения социальных жилищных льгот, сохранения жилого фонда. Фактически законодательство в отношении товариществ находится в таком состоянии, что сейчас собственники земельных участков не понимают, когда и при каких обстоятельствах они могут потерять свою недвижимость и что могут приобрести законно без ограничения своих прав. Как показали многочисленные опросы СНТ, расположенных в Московской области, например, имеется высокий запрос общества на упрощенную процедуру перевода ВРИ земельного участка из «для ведения садоводства» в «для индивидуального жилищного строительства», хотя бы тем собственникам, у которых дом зарегистрирован на земельном участке как жилой дом. Тем не менее на этом пути не все так просто: на протяжении десятков лет с даты получения земельных участков собственники уверенно знали о нахождении своих земельных участков в границах населенных пунктов и даже не предполагали, что им предстоит бороться за право быть в населенном пункте, если бы не объявленная президентом социальная газификация.

Многие СНТ, расположенные в Московской области, стали выявлять, что их земли были предназначены изначально для жилищного строительства и были расположены в населенном пункте, но по невыявленным причинам стали иметь противоположный статус земли, при этом даже муниципалитеты стали указывать жителям, изъявляющим желание вернуть статус своих земель, на такие особенности и стали ссылаться на Постановление Правительства

Московской области от 17.08.2015 № 713/30 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области» [10]. Данным документом муниципалитеты регламентируют отказ изъявившим желание восстановить СНТ в населенном пункте и дают СНТ заключения следующего содержания (рис. 2).

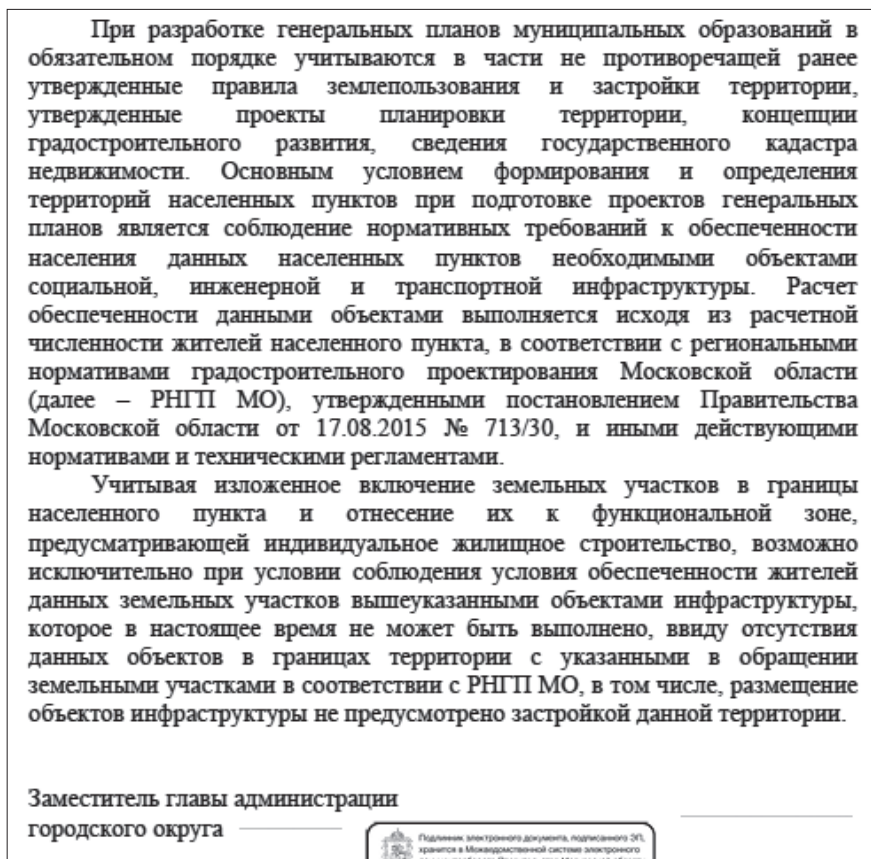


Рис. 2. Документ-ответ от администрации городского округа

Фактически большинство населенных пунктов (деревень) на территории Московской области не соответствуют показателям региональным нормативам градостроительного проектирования Московской области (далее — РНГП МО); более того, муниципалитеты и не планируют обеспеченность показателями населенных пунктов по РНГП, не планируют признавать ветхое жилье таковым. Напротив, территории СНТ соответствуют показателям РНГП МО в большей степени, как минимум по качественному жилому фонду, индивидуальной обеспеченности водоснабжением и водоотведением, близостью расположения к инфраструктуре и т. д. Поэтому становится сомнительным решением органов власти вообще каким-либо образом сравнивать товарищества с РНГП, когда деревни Московской области далеки от показателей, которые регламентируются в РНГП МО.

Большую роль в вопросе включения СНТ в населенный пункт сыграла пандемия 2020–2021 годов. Жители мегаполиса активно стали перебираться на постоянное проживание за город, сохраняя за собой право пользоваться социальной, транспортной и иной инфраструктурой. Только на основании этого область не имеет значительной нагрузки в использовании или нехватки социальной или какой-либо иной инфраструктуры, требуемой в соответствии с РНГП МО. Фактически на сегодняшний день Москва и Московская область — это два взаимно интегрированных субъекта во множестве отраслей, которые позволяют гражданам проживать одновременно и в Москве, и в области, сохраняя за собой все льготы и не требуя иных поощрений от самой области. Сопряжение и пользование инфраструктурой в таком формате позволяет территориальному субъекту проходить адаптацию к условиям запросов собственников недвижимости за счет минимизации рисков и проблем для населения без дестабилизации экономики региона.

Таким образом, разобравшись со статусом земель, требованиями РНГП МО перед жителями СНТ встает задача подготовить заявление на изменение ПЗЗ и генерального плана в части объединения территории СНТ и населенного пункта. Для выполнения данной задачи органы местной власти и Комитет по архитектуре и градостроительству Московской области обязывают жителей СНТ представить такой документ, как Концепция развития территории, ссылаясь на приложение 7 Распоряжения Комитета по архитектуре и градостроительству Московской области от 12.08.2022 № 27РВ-388 «Об утверждении Порядка принятия решения об учете предложений физических и юридических лиц в проекте внесения изменений в генеральный план городского округа Московской области» [18; 23]. Исходя из персональных коммерческих предложений, рыночная стоимость по разработке Концепции развития территории доходит до миллиона рублей, например «Мособлгеотрест» предлагает коммерческое предложение до 500 тыс. руб. Данная компания выбрана была не случайно, так как она готовит документы территориального планирования для городских округов, в частности Комитету по архитектуре и градостроительству Московской области. Однако при этом заявитель (СНТ) при подаче заявки ставит отметку, без которой система не пустит его заполнять заявку дальше: «Уведомлен о проведении процедуры изменения генерального плана за счет бюджетных средств Московской области». В таком случае не совсем представляется возможным определить, что именно имеет в виду Комитет по архитектуре и градостроительству Московской области при указании, что процедура изменения генерального плана выполняется за счет бюджетных средств (рис. 3).

Комитет по архитектуре и градостроительству Московской области не дает разъяснений о составе документа «Концепция развития территории», а лишь ссылается на порядок, указанный выше.

Не обнаружив достоверных методических пособий и литературы по составлению концепции развития территории СНТ, автором и организацией, имеющей членство в саморегулируемой организации (СРО), был сделан следующий вывод.

ИНФОРМАЦИЯ О ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ, В ОТНОШЕНИИ КОТОРЫХ ПЛАНИРУЕТСЯ ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН НЕ ЗАПОЛНЕНО

КАДАСТРОВЫЕ НОМЕРА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ *

№	Кадастровый номер	Адрес	Общая площадь (кв.м)	Наименование функциональной зоны (функциональных зон) в утвержденном генеральном плане
Нет записей				

Добавить Редактировать Удалить

ВИД ПРАВА НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ * Собственность

НА ОБЪЕКТ ОФОРМЛЕНА ДОЛЕВАЯ СОБСТВЕННОСТЬ? * Нет

Уведомлен об осуществлении внесения изменений в генеральный план за счет бюджетных средств *

Рис. 3. Уведомление об осуществлении внесения изменений в генеральный план за счет бюджетных средств

Концепция развития территории является аналогом проекта планировки территории, только концепция развития включает в себя и проект планировки, и мотивированное обоснование, «куда именно» в ближайшем будущем планируется присоединение СНТ и к какому населенному пункту, представляются основные аргументы (техничко-экономические показатели) в пользу развития территорий и обоснования целесообразности включения СНТ в населенный пункт. Факт того, что планируется включить СНТ в населенный пункт, есть факт самого его развития и развития деревни, предполагающий объединение двух территориальных единиц в одну в ближайшем будущем (описывается, что планирует СНТ на своей территории, что есть, как организовано СНТ и т. д.), поэтому концепция развития территории является одним из основополагающих документов планирования развития территории.

Согласно приложению 7 указанного выше порядка, Концепция развития территории имеет следующий состав: титульный лист, наименование правообладателя, существующее и планируемое функциональное зонирование территории, фотофиксация территории, схема зон с особыми условиями использования территории, а также существующих градостроительных ограничений, схема существующей и планируемой транспортной доступности, сведения о планируемом использовании территории с перечнем видов разрешенного использования планируемых объектов капитального строительства в соответствии с Классификатором видов разрешенного использования, технико-экономические показатели, графические материалы и заключения. Опрашивая

председателей СНТ, расположенных в Московской области, намеревающихся подать заявку на изменение генерального плана городского округа, был сделан вывод о том, что опрошенные председатели не могут самостоятельно определить состав концепции развития территории, в частности и организации, имеющие членство СРО, — отсутствуют на то методические пособия и разъяснения Росреестра или Министерства экономического развития Российской Федерации.

Поэтому ниже представлен разработанный автором перечень разъяснений по составу концепции развития территории в существующем и планируемом периоде, по своей структуре удовлетворяющий комиссию по принятию решения об учете заявок по внесению изменений в генеральный план муниципального образования (табл. 1).

Таблица 1

Концепция развития территории

Титульный лист
<ul style="list-style-type: none"> • Включает в себя отметку о заключении организации, состоящей в СРО; • реквизиты документа, заявитель; площадь в метрических единицах «га», в отношении территории которой разрабатывается концепция; местоположение территории; цель внесения изменений в генеральный план (с указанием вида деятельности, планируемой на земельном участке); подписи лиц, подготовивших заключение; печать организации члена СРО)
Наименование правообладателя
<p>Описание истории и особенностей получения земельных участков (когда, где, кем, при каких обстоятельствах и на какой территории); изначальная площадь земель общего пользования и земель, находящихся в частной собственности; структура земель поставленных на кадастровый учет и внесенных в публичную кадастровую карту государственного кадастра недвижимости (площадь и кадастровые номера); площадь участков, не зарегистрированных в публичной кадастровой карте; особенности проведения межевания земель общего пользования и особые данные в отношении измененной площади выделенных земельных участков с обоснованием (заключением кадастрового инженера); определение площади земель, отчуждаемых в пользу собственности Московской области; кадастровое описание местоположения земель; фактический анализ использования территории перед подготовкой концепции в виде таблицы (количество участков, кадастровый номер участка, категория земель, площадь, вид разрешенного использования, отметка об отсутствии на публичной кадастровой карте; информация о сопоставлении предельно минимальной и максимальной площади земельных участков); предложения по планируемым мерам по достижению предельно минимальной и максимальной площади земельных участков, например «объединение» в соответствии со статьей 11.6 Земельного кодекса РФ «Объединение земельных участков»; информация о расположении территории по сторонам света относительно Московской области с указанием расстояния до административных центров; описание связи с ближайшими населенными пунктами, административными центрами; информация об адресном сопряжении согласно ФИАС и Классификатора адресов Российской Федерации (КЛАДР)</p>

Существующее и планируемое функциональное зонирование территории

Функциональное зонирование — это дифференциация территории поселения по функциональному назначению. Выделение функциональных зон позволяет создать наилучшие условия для основных форм жизнедеятельности населения — труда, быта, отдыха. Функциональное зонирование территории определяется действующими и утвержденными ПЗЗ, а также главой 4 «Градостроительное зонирование» Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ. В данном разделе описывается существующее функциональное зонирование территории, согласно ПЗЗ. Фрагмент карты функционального зонирования утвержденного генерального плана муниципального образования Московской области и фрагмент карты планируемого функционального зонирования указывается в графической части. Описывается планируемая функциональная зона с обоснованием установления такой зоны (природные условия, причины, ограничения, факты и документы, доказывающие освоение земельных участков под ту или иную функциональную зону (планируемую)). Определяется задача концепции развития территории, например восстановление принадлежности территории СНТ к населенному пункту (описываются документы обоснования отвода земельного участка). Представляется и описывается заключение Министерства сельского хозяйства и продовольствия Московской области, в случае последующего изменения функциональной зоны с СХ-2 на Ж-2 или СХ-2.1., о том, что земельные участки не входят в Перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий. Представляются иные заключения, свидетельствующие о фактическом освоении земельных участков, например Главного управления культурного наследия

Фотофиксация территории

Представляется графический материал (фото) существующего положения территории с маркировкой точек фотофиксации на плане товарищества (территории, предполагаемой для включения в населенный пункт): дороги, земельные участки, линии электропередач, особая инфраструктура и т. д. В том числе представляется фото съемка с Геопортала Подмосковья. Фотофиксация позволяет определить фактическое состояние территории, например соблюдение ширины проездов и улиц, состав покрытия главных улиц, состояние линий электропередач, доступ к территории, проведенные линии связи и интернета, нарушения в расположении домовладений по высоте и площади (процента застройки), индивидуальных ограждений и т. д.

Схема зон с особыми условиями использования территории, а также существующих градостроительных ограничений

Например, земли лесного фонда, лесничества и лесопарки; объекты культурного наследия; мелиорируемые и особо ценные земли — с представлением подтверждающих документов о нахождении либо отсутствии с указанием схем зон с особыми условиями использования территории, в графической части; информация об установлении зон с особыми условиями использования территории, а также санитарно-защитных зон

Схема существующей и планируемой транспортной доступности

Описание мест хранения индивидуального автомобильного транспорта; информация о расположении объектов технического обслуживания автомобильного транспорта (СТО) (о расположении ближайших объектов технического обслуживания автомобильного транспорта (СТО)); информация о расположении ближайших объектов топливо-

заправочного комплекса; сведения о расположении или создании (финансировании) обустроенных остановочных пунктов автобусов пригородного автобусного сообщения с указанием муниципальных маршрутов и станций пригородного железнодорожного сообщения; информация о балансовой принадлежности подъездных дорог. Представленные сведения должны быть заверены надлежащими ответственными органами и представлены в разделе «Приложения». Схема существующей и планируемой транспортной доступности представляется в графической части концепции

**Сведения о планируемом использовании территории
с перечнем видов разрешенного использования планируемых объектов
капитального строительства в соответствии
с Классификатором видов разрешенного использования**

Планируемые основные виды разрешенного использования земельных участков представляются в виде информации в соответствии с Приказом от 10.11.2020 № П/0412, например, для размещения индивидуальной жилой застройки используется код 2.1 «Для индивидуального жилищного строительства» и/или код 13.2 «Ведение садоводства». Планируемые основные виды разрешенного использования объектов капитального строительства

Технико-экономические показатели

Технико-экономические показатели указываются с разбивкой по годам реализации проекта. Описываются особенности и цели развития территории с описание планируемых объектов капитального строительства (площадь, этажность, процент застройки), планируемое население, количество создаваемых рабочих мест, обеспеченность объектами социальной инфраструктуры, предполагаемые налоговые платежи в бюджет Московской области, Российской Федерации, общий объем финансирования проекта и источники финансирования, планируемый срок реализации проекта, воздействие проекта на окружающую среду, описание положительного эффекта для социально-экономического развития муниципального образования и Московской области, анализ рисков реализации проекта (слабые и сильные стороны проекта, потенциальные возможности проекта, потенциальные угрозы реализации проекта), график реализации проекта). В том числе освещается история освоения земельных участков от момента выделения до фактического настоящего использования; сохранение и развитие инфраструктуры от утверждаемой до фактически приобретенной; указание на основные показатели реализации целевой политики Российской Федерации по развитию населенных пунктов и улучшению жилищных условий граждан; представление в виде таблицы наименования показателей в единицах измерения и количестве (планируемая территория, территория индивидуальных участков, территория общего пользования, улично-дорожная сеть, площадка для административного здания, площадка для мусорных контейнеров, противопожарные водоемы, количество жителей (выписка из протокола общего собрания товарищества о подтверждении настоящего количества постоянно проживающих жителей, либо проживающих значительное время в году семьями), ориентировочная общая площадь индивидуальных жилых домов из расчета максимального процента застройки земельного участка, ориентировочные габариты индивидуальных жилых домов, например, 4 м × 4 м или 10 м × 15 м); описание имеющейся инфраструктуры с указанием подтверждающих документов в приложении (реконструкция и передача ЛЭП на баланс МОЭСК;

стоимость экономии бюджета Московской области в части реконструкции ЛЭП; обеспеченность охраной территории и видеонаблюдением; количество индивидуальных жилых домов (с назначением «жилое», имеющих наименование «жилой дом» или «объект индивидуального жилищного строительства» (изменение наименования дома с «жилое строение (садовый домик)» подлежит изменению по заявлению в Росреестр в соответствии с принятыми поправками от 14.07.2022 статьи 54 № 217-ФЗ; регистрация строительства или реконструкции с указанием наименования «объект индивидуального жилищного строительства» в уведомительном порядке через администрацию городского округа регламентируется на территории с применяемыми и действующими градостроительными регламентами); договор на расчистку территории в зимний период; метраж дорожно-уличной сети; объем наличия уличного освещения в темное время суток; договор на вывоз твердых коммунальных отходов; сведения от городских служб о возможности пользования медицинской инфраструктурой и образовательными организациями; объекты инфраструктуры, расположенные в пешей доступности (продуктовые, хозяйственные магазины, банк, аптека и т. д.); перспектива или описание имеющейся газовой инфраструктуры с описанием основных показателей (расположение газовой инфраструктуры вблизи СНТ, место установки газораспределительного пункта, расчет тепловых нагрузок и т. д.); установленная скорость движения автотранспортных средств и т. д.); расчет потребности в учреждениях социально-культурного и коммунально-бытового обслуживания местного значения на существующее и планируемое время; водоотведение и водоснабжение; связь и т. д.

Заключение

Отображаются основные выводы в результате разработки концепции развития территории, а именно: данные о расположении территории; выводы в результате анализа документов товарищества; описание облика недвижимости; пешеходная доступность; факты нарушения земельного законодательства, пути устранения нарушений либо их отсутствие; представление информации об установлении той или иной территориальной зоны до даты изменения на иную, предполагаемую концепцией; с какой целью разработана концепция развития территории; заключение о нарушении или отсутствии нарушения сбалансированного развития территории поселения и необоснованной нагрузки на инфраструктуру населенного пункта; риски и ограничения прав при сохранении действующих ПЗЗ; заключение о пригодности территории для круглогодичного проживания; заключение о пригодности включения территории в населенный пункт либо образования самостоятельного населенного пункта; описание подтверждения целесообразности включения (восстановления) территории в границах населенного пункта и другие

Графические материалы

Карта существующих границ и функциональных зон; карта планируемых функциональных зон; карта границ земель лесного фонда с отображением границ лесничеств; карта зон с особыми условиями использования территории; карта планируемого развития инженерных коммуникаций и сооружений; карта границ территорий, зон и защитных зон объектов культурного наследия; карта границ земель сельскохозяйственного назначения с отображением особо ценных сельскохозяйственных угодий и мелиорируемых земель и лесопарков; карта границ зон негативного воздействия

существующих и планируемых объектов капитального строительства; карта существующих и планируемых особо охраняемых природных территорий, зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, водоохраных зон, прибрежных защитных полос, береговых полос водных объектов, зон затопления и подтопления; карта размещения муниципального образования в устойчивой системе расселения Московской области; карта существующего использования территории; карта планируемого развития транспортной инфраструктуры

Приложения

Представление подтверждающих документов (справки, заключения, постановления, свидетельства, акты, договора и т. д.)

Таким образом, концепция развития территории предполагает масштабную оценку и анализ (инвентаризацию) садоводческого некоммерческого товарищества, выявляет проблемы и риски, определяет планы и перспективы по развитию такого товарищества на основании полных имеющихся данных о территории и ее окружении на дату подготовки такой концепции.

В целом концепция развития территории в истории современной России позволяет фактически оценить земельный фонд, выделенный для нужд граждан в целях развития населенных пунктов, а также данный документ может быть использован в работе Правительственной комиссии по развитию садоводства и огородничества [12].

Структура и состав Концепции развития территории СНТ показывают, что каждая территория по своему уникальна, имеет свои особенности. Так или иначе, у каждого СНТ есть свои проблемные аспекты и риски, минимизация и решение которых позволит увеличить срок владения недвижимостью без существенных ограничений каждого собственника. Подготовка концепции развития СНТ позволяет в том числе свести к минимуму проблемы и риски, определяя вехи направления развития территории исходя из сложностей, которые стоят перед СНТ в то или иное время. Поэтому в дополнение к вышесказанному охарактеризуем наиболее распространенные проблемы и риски, с которыми может столкнуться то или иное СНТ, если останется существовать самостоятельно на межселенной территории вне населенного пункта без концепции развития территории.

Действительно, в настоящее время фактически жилой фонд товариществ развивается значительно быстрее, чем в самих селах и деревнях, что соответствует основной цели государственных задач — развитию сел. В противовес товариществам, села и деревни имеют больший процент ветхого жилья и низкие показатели жилого фонда, отвечающего современным требованиям, как, например, в соответствии с Постановлением № 47 от 2006 года, нежели чем товарищества. Так, из 100 земельных участков такого товарищества 2/3 полностью отвечают указанному нормативному документу. Следовательно, СНТ имеют полные основания как по количеству проживающих постоянно или значительное время в году, так и по жилому фонду, который определяется не столько статусом

по учету, сколько по фактическому содержанию, и соответствует Указу Президента Российской Федерации № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», включать свою территорию в населенный пункт только исходя из учтенного и неучтенного жилого фонда [22].

Однако, с одной стороны, непрозрачное утверждение территориальных зон накладывает свои сложности в последующем разрешении принадлежности СНТ или его восстановления в границах населенного пункта. В частности, изменение самого ВРИ муниципалитеты могут осуществлять не один год, реализуя законодательство на местах не в интересах граждан, не иницируют самостоятельно изменения в ПЗЗ, не пересматривают основания отнесения СНТ к той или иной территориальной зоне, тем самым препятствуют жителям и собственникам земельных участков в реализации своих законных прав, например на льготы, которые полагаются в товариществах, расположенных в границах населенного пункта. Не совсем понятен гражданам запрет менять ВРИ единолично. С одной стороны, земельный участок является пригодным для постоянного проживания и подлежит застройке жилыми домами с установлением соответствующего ВРИ; с другой стороны, это земельный участок, расположенный на бывших сельскохозяйственных угодьях, и используемый только для выращивания сельскохозяйственных культур. Тогда встает вопрос и о том, как быть тем, у кого земельные участки расположены, например, в водоохранной зоне и регулирование плодородия почвы невозможно без негативного воздействия на водные биологические ресурсы. Фактически если СНТ признавать территорией, которая была образована в сельскохозяйственных целях, то собственники попросту не смогут заниматься сельскохозяйственным производством в водоохранной зоне пусть и в личных целях. Следовательно, владельцам таких участков остается только использовать землю в целях жилой застройки и постоянного проживания. Следовательно, учитывая данные риски и проблемы, жилой фонд на таких территориях имеет законные основания располагаться весь срок эксплуатации.

С другой стороны, если изначально территория СНТ, которое получало земли в населенном пункте, в категории земли значилась как «земли поселений» или «земли населенных пунктов», а затем по необоснованным решениям муниципалитета была переоформлена в некорректную территориальную зону, которая повлияла на смену категории земли, т. е. на «земли сельскохозяйственного назначения», то имеются основания по вопросу пересмотра ПЗЗ, которые были некорректно сформированы органами местной власти в 1990–2019 годы, и создали основу для ошибочных последующих решений муниципалитетами. Такая формальность фактически меняет саму историю существования СНТ и вводит в неопределенную ситуацию ее жителей при обнаружении архивных документов товарищества, что ранее эта земля территориально принадлежала населенному пункту и никак не была частью межселенной территории и сельскохозяйственной землей.

Так, обращая внимание на законодательство, действующее на момент выделения земель под СНТ в 1990-х годах, необходимо отметить следующее. В соответствии с Законом о земле РСФСР от 01.07.1970 с правками от 05.01.1988 статьи 4 земля сельскохозяйственного назначения выдавалась только для целей земледелия. Но учитывая, что органы управления СНТ имеют архивные документы выделения земельных участков под строительство жилого назначения и в документах и свидетельствах не имеют сведений объекта права о категории земельных участков, то в таком случае не согласовывается законодательство того времени с применением новых правил землепользования и застройки в отношении земель СНТ с установлением функциональной зоны СХ-2 при отсутствующих на то основаниях, которые, наоборот, пригодны для застройки жилыми домами, что одновременно согласуется с законодательством РСФСР и определяет территорию СНТ как расположенную в населенном пункте изначально. Возникает парадокс, который не могут разъяснить ни муниципалитеты, ни высококвалифицированные юристы, ни специалисты сельского хозяйства. При этом, учитывая, что СНТ имеет постановление о выдаче земель (права собственности), заверенного главой администрации сельского совета, то согласно статье 13 Закона о земле РСФСР от 01.07.1970 с правками от 05.01.1988 такие земли выдавались уполномоченным органом — исполнительные комитеты сельских советов народных депутатов предоставляют земельные участки из земель, не входящих в состав землепользования колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, в пределах сельских населенных пунктов. Следовательно, это доказывает, что земли, выдаваемые СНТ, например в 1989 году, выдавались именно в населенном пункте, а указанное постановление является подлинным. При этом, согласно статье 74 того же закона, земли под коллективное садоводство могут выделяться или из состава несельскохозяйственного назначения, или в пределах населенного пункта с перспективой расширения территории населенного пункта. Данная норма порождает также противоречия, которые означают, что в соответствии с действующим законодательством того времени СНТ получить земли с целью садоводства под строительство никак не могло на сельскохозяйственных землях или вне населенного пункта, тогда как именно под строительство земли, согласно статье 102, выдавались именно в населенном пункте. Напротив, согласно статье 75 указанного нормативного документа земельные участки уже под огородничество выдавались непосредственно также из земель населенного пункта, но не предназначенных к использованию в ближайшие годы под застройку или для других целей или предоставлялись временно неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения. Согласно данным нормам доказано, под садоводство земли не выдавались из состава земель сельскохозяйственного назначения и выделялись непосредственно из фонда земель населенного пункта. Более того, согласно уже статье 102 в пределах сельских населенных пунктов сельский совет народных депутатов осуществляет

контроль за предоставлением всех земельных участков и принимает решения о предоставлении земельных участков из земель, не входящих в состав землепользования колхозов, совхозов, других сельскохозяйственных предприятий. При этом размеры земельных участков, предоставляемых для строительства и эксплуатации культурно-бытовых, жилых и иных строений и сооружений, определяются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами и проектно-технической документацией. В соответствии со статьей 104, указанного выше документа, под строительство, а также гражданам для индивидуального жилищного строительства земли предоставлялись из земель населенных пунктов в бессрочное пользование.

Таким образом, перед СНТ встает выбор: территория товарищества является жилым массивом, расположенным в границах населенного пункта, или юридическое лицо является сельскохозяйственной организацией и расположено вне населенного пункта. В свою очередь, это касается и жителей СНТ, которым не ясно, нужно ли им заниматься выращиванием сельскохозяйственной продукции, раз во время выделения земельных участков земли выдавались только для сельскохозяйственных целей, или все же территория СНТ пригодна для жилой застройки еще с конца 1990-х годов, а Федеральный закон № 217 не разрешил строить жилые дома, а снял мораторий на строительство жилого фонда. Нарращивать жилой фонд и тем самым повышать сельское развитие или заниматься выращиванием сельскохозяйственной продукции — это вопрос больше к уровню государственных решений.

При этом, рассматривая историю земель подробнее, можно обнаружить, что, с одной стороны, некоторым СНТ выдавались действительно бывшие сельскохозяйственные угодья, например земля была пригодна для сенокоса, а с другой стороны, СНТ получали земли в населенном пункте и при получении земель имели заключения, которые свидетельствовали о пригодности земли для или под строительство. Именно в пригодных для строительства землях СНТ получали и согласовывали с местным муниципалитетом техническую, архитектурно-планировочную документацию, подтверждающую застройку домами, обустроенными и обеспеченными для круглогодичного проживания. На таких территориях были запланированы или/и находятся в настоящее время: газораздаточный пункт, трансформаторная подстанция, административное здание приема граждан, детские площадки, водоснабжение, мусорные площадки и т. д. Застройка таких СНТ чаще была решена в виде кварталов с домами из кирпича, бруса и бревна с отоплением. Согласно технико-экономическим показателям и генеральным планам застройки СНТ, заверенные муниципалитетами того времени, которые имеют на руках органы управления товарищества, на участке, выделяемом под СНТ, не располагались объекты сельскохозяйственного назначения, напротив, развивалась инфраструктура с целью обеспечения постоянного проживания на земельных участках. Все это однозначно соответствует современной зоне «Ж-2». Из вышеизложенного делается вывод, что территория, расположенная

на землях деревни, обеспечивалась капитальной застройкой и инженерными системами для круглогодичного проживания и действительно располагалась в населенном пункте.

Конечно, можно сослаться на то, что председатели садоводческих товариществ некомпетентны, чтобы разбираться в документах на землю своевременно. К примеру, обращая внимание на старое синее свидетельство по форме, утвержденной Правительством Российской Федерации № 177 от 19.03.1992, которое получал каждый собственник земли, в том числе и СНТ, на совместную коллективную собственность, значит, отсутствие пометки о категории земли, указан только вид предоставляемой земли — собственность, всего га, а в части указания, сколько из них сельскохозяйственных угодий, значит, «0» квадратных метров. Только на основании синего свидетельства можно сделать вывод, что земельный участок выдан в населенном пункте не для сельскохозяйственных целей и, следовательно, в категории «земли населенного пункта», поэтому последующее возникновение иной категории ставит вопрос о подложном или некорректном изменении статуса земли (рис. 4).

Утверждено
правительством
Российской Федерации
№ 177 от 19 марта 1992 г.

Свидетельство

о праве собственности на землю

№ _____

Свидетельство выдано _____
(фамилия, имя, отчество гражданина)

_____ Моск., обл.
(наименование предприятия, учреждения, организации, которому)

_____ (наименование земельного участка, его местонахождение или адрес)

в том, что ему (ей) решением _____
Администрации

_____ (наименование органа)

Сельского Совета

от _____ 1993 года № _____
(местной администрации)

_____ ВЕДЕНИЯ садоводства
(цель или назначение)

_____ (наименование участка)

_____ (прислуживаю)

Вид предоставляемой земли	Всего га	в том числе сельскохозяйственных угодий		из них:			прочих угодий
		земли	садоводства	многолетних насаждений	лесов	прочих	
собств.	0,06						
в т.ч. бесплатно	0,06 га						

Свидетельство составлено в двух экземплярах, из которых первый выдан _____
(фамилия, имя, отчество гражданина, наименование предприятия, учреждения, организации)

второй хранится в _____
Администрации Сельского Совета (наименование органа, выдавшего свидетельство)

Свидетельство является юридическим документом и действует до выдачи соответствующего государственного акта установленной формы.

_____ выдано _____ 3 года
Секретарь _____
Администрации _____
(подпись) _____ (ф.и.о.)

15 ТМО Зак. 1678

Рис. 4. Свидетельство о праве собственности на землю

Конечно, имеются и другие основания утверждать, что земельные участки были выданы в населенном пункте, а именно можно встретить соответствующие записи в постановлениях глав администраций сельского совета, различных протоколах общих собраний жителей деревни, где выделялась земля, и в иных документах с пометкой о принадлежности земли к населенному пункту.

Таким образом, возникает обстоятельство, на основании которого ставится под вопрос законность действующей территориальной зоны в отношении того или иного СНТ. Владельцы земельных участков по правопреимственности не имеют на руках соответствующего акта об отнесении их земельного участка к той или иной категории, следовательно, в документах, которые имеют собственники, в настоящее время в части объекта права «категория» «земли сельскохозяйственного назначения» указана неправомочно и нарушает последующие права собственников земли. Так как товарищество в своем архиве имеет документы, свидетельствующие о расположении территории, выделенной из свободных земель населенного пункта той или иной деревни, где участок в несколько га был выдан изначально с записью: «Земельный участок выделен с целью садоводства под строительство», — то, в свою очередь, такая запись доказывает лишь то, что категория земель «земли сельскохозяйственного назначения» не имеет отношения к землям, занимаемым СНТ с целью садоводства, используемых под строительство жилого фонда, подтверждаемого в том числе генеральным планом СНТ [27] (см. рис. 5, 6).

Одним из критериев самоопределения территории в настоящее время в том числе является и межевание земельных участков. Сейчас собственники земельных участков, расположенных в СНТ, в большинстве своем определяют границы своих участков в фактическом пользовании, что позволяет самому товариществу определить фактическую площадь земель общего пользования и избежать, например, наложения земель лесного или водного фонда. Поэтому межевание земель общего пользования позволяет в первую очередь определить соотношение выделяемого земельного участка согласно генеральному плану СНТ и сложившемуся пятну застройки СНТ, территория которого составляет единую планировочную структуру с целью подтверждения фактического сложившегося пятна застройки и изначального генерального плана СНТ.

Вместе с этим СНТ, оставаясь на межселенной территории и не входя в границы населенного пункта, рискует навсегда остаться только сельскохозяйственным предприятием, а находясь при этом в водоохранной зоне и вовсе подлежит изъятию и лишает себя возможности восстановить или изменить категорию земли, если одной из сторон будет определено, что земля СНТ это бывшие сельскохозяйственные угодья или эта земля имеет существенные ограничения и обременения. Это связано в первую очередь с нормой статьи 79 пункта 6 Земельного кодекса РФ об особенностях использования сельскохозяйственных угодий, вследствие чего возникает вопрос о правомочном занятии СНТ земель в целом — сельскохозяйственные угодья не могут включаться

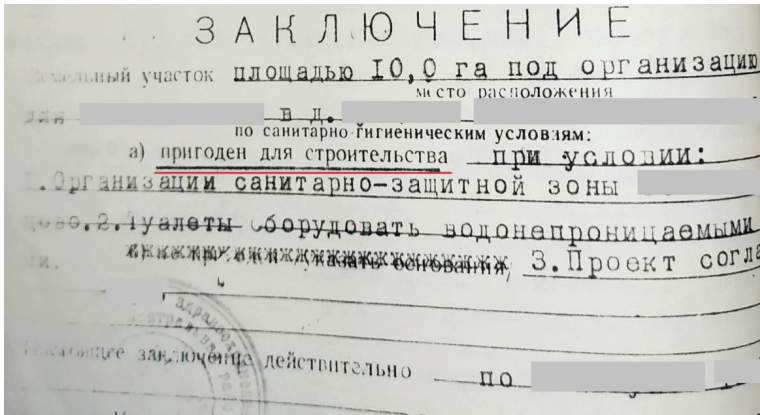


Рис. 5. Заключение о пригодности территории СНТ под строительство

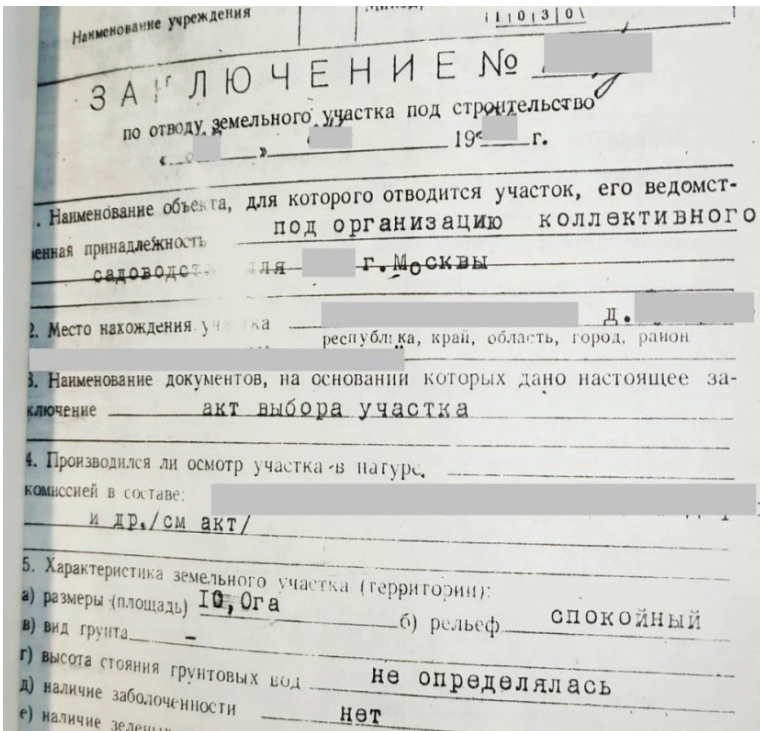


Рис. 6. Заключение о пригодности территории СНТ под строительство

в границы территории ведения гражданами садоводства для собственных нужд, а также использоваться для строительства садовых и жилых домов, хозяйственных построек и гаражей. Такое определение земель на сегодняшний день можно проверить исходя из справочной информации о земельном участке через указание кадастрового номера, сведения о котором позволят определить, имеет ли отношение территория или земельный участок к сельскохозяйственным

угодьям или нет. Такими справочными порталами являются сайт Росреестра или «Геопортал Подмосковья».

Таким образом, пользование земельным участком в категории «земли сельскохозяйственного назначения» влечет за собой обязанности использовать ее по соответствующему назначению. Если на основе архивных документов СНТ выясняется, что в прошлом земля является, например, сенокосом, следовательно, она имеет назначение «сельскохозяйственные угодья». Поэтому собственники земель, имеющих в прошлом разрешенное использование «сельскохозяйственные угодья», обрекают себя на автоматическую трансформацию СНТ в ОНТ (Огородническое некоммерческое товарищество) с последующим запретом и ликвидацией жилого фонда — пункт 4 статьи 3 Федерального закона № 217.

В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Земельного кодекса РФ «Особенности использования сельскохозяйственных угодий»: «сельскохозяйственные угодья — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), — в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране». В частности, если садоводческое товарищество расположено в водоохранной зоне, то выращивание, например, «полезных трав» переходит под ограничения Водного кодекса РФ, который запрещает использовать различные удобрения для регулирования плодородия почв с целью сбора наилучшего урожая. На основании этого, может быть поставлен вопрос о нецелевом использовании земельных участков и последующем сносе целых СНТ.

В том числе существование СНТ возле водного объекта подрывает историческое основание выделения земли и противоречит действующему законодательству — в водоохранной зоне на основании статьи 65 пункта 15 Водного кодекса РФ запрещается использовать сточные воды в целях регулирования плодородия почв и сбрасывать дренажные воды (с земельных участков, из водотводных канав). Более того, на основании статьи 65 пункта 17 подпункта 1 запрещена распашка земель. Следовательно, земля в водоохранной зоне запрещена для сельскохозяйственной деятельности и никак не может являться как таковой в категории «земли сельскохозяйственного назначения».

В противовес правилам водоохранной зоны для земель сельскохозяйственного назначения, запрет на строительство жилых зданий в категории «земли населенных пунктов» с ВРИ «Для ИЖС» в водоохранной зоне отсутствует и лишь имеет ограничения, но не запрет на перевод категории. Поэтому собственникам земельных участков, расположенных на территории СНТ в водоохранной зоне, остается использовать свои участки только с целью жилищного строительства, что соответствует зоне Ж-2 или СХ-2.1 Правил землепользования и застройки, если СНТ не планирует ликвидировать юридическое лицо и возлагать нагрузку на бюджет муниципалитета.

Одновременно стоит учитывать, что согласно Положению Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 в редакции от 17.02.2022 пункту 61 подпункту «ж»

запрещено регистрировать домовладения в жилые дома, а также переводить садовые дома в жилой фонд на земельных участках, расположенных в товариществе возле реки в зоне подтопления. Данное ограничение также влияет на запрет в переводе категории в будущем.

В соответствии с пунктом 1 статьи 78 Земельного кодекса РФ земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства. Тогда, на основании инвентаризации сельскохозяйственных земель, о которой заявлял губернатор Московской области, указывается на неиспользование сельхозземель [19], что определяет многие СНТ полноценными сельскохозяйственными предприятиями, которые расположены на землях сельскохозяйственного назначения, а не организацией, действующей по коду и наименованию вида деятельности 68.32 «Управление недвижимым имуществом за вознаграждение или на договорной основе».

Такие риски ставят под угрозу существование территории СНТ на сельскохозяйственной земле и особо подталкивает жителей образовывать самостоятельный населенный пункт или включать территорию в деревню.

Поэтому для ликвидации вышеизложенных нарушений прав собственников земельных участков включение СНТ в населенный пункт с целью жилищного строительства является единственным решением во избежание его сноса — признания территории СНТ и обретения статуса как земли, пригодной для строительства жилого фонда.

Таким образом, если земля с целевым использованием «для ведения садоводства» выдавалась под строительство, а не под производство сельскохозяйственной продукции и деятельности по содержанию садов, виноградников и плодовых культур, предназначенных для сбыта и реализации, то предназначенная для ведения садоводства и дачного хозяйства зона СХ-2 устанавливается для обеспечения возможности размещения объектов сельскохозяйственного назначения и для ведения гражданами дачного хозяйства, садоводства, что следует из ПЗЗ. Если СНТ не имеет объектов сельскохозяйственного назначения, то в том числе данное условие для отнесения к зоне СХ-2 СНТ относится в том случае, когда оба значения применимы к одной территории: и размещение объектов сельскохозяйственного назначения, и ведение садоводства, — что противоречит основным целям использования земли. Учитывая, что два данных условия не соблюдены в большинстве СНТ, а в правоустанавливающих документах усматривается, что земельные участки выделены в населенном пункте под строительство согласно проектной документации и утвержденной в Главархитектуре, то собственники земельных участков, расположенных на территории СНТ, имеют основания ходатайствовать о переводе (установления впервые) категории земель в категорию «земли населенных пунктов» и признать использование земельных участков в их фактическом пользовании в соответствии с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства». Таким образом, зона СХ-2 устанавливается только

при условии, что земельные участки, расположенные в границах территории СНТ, имеют и используют объекты сельскохозяйственного назначения. Однако это условие должно выполняться одновременно с ведением садоводства. Так как СНТ не имеет объектов сельскохозяйственного назначения, следовательно, установление зоны СХ-2 неправомерно, поскольку СНТ имеет архивные документы о выделении земли под строительство жилой застройки.

Чтобы рационально использовался бюджет муниципального образования без существенной нагрузки из-за содержания территории СНТ, а собственники земельных участков, расположенных в СНТ, не пострадали от неоднозначности действий и применения различных нормативных документов муниципалитетов, то самым оптимальным вариантом является включение СНТ в населенный пункт с сохранением юридического лица и/или с одновременным реоформлением его в ТСН (Товарищество собственников недвижимости). Сохранение юридического лица и включение территории СНТ в населенный пункт позволяет, в свою очередь, предостеречь собственников земельных участков от произвольного изъятия и защищает последующие права на их недвижимость. Включение территории СНТ в населенный пункт позволяет использовать землю в целях загородного домостроения и развития жилого фонда. Смена организационной формы юридического лица с СНТ на ТСН не является его реорганизацией. При этом оставаться СНТ или трансформировать юридическое лицо в ТСН позволяет в том числе разрешить проблему самоопределения товарищества, а именно уйти от бремени рисков как сельскохозяйственного предприятия, обеспечив охрану и развитие жилищного строительства в ТСН.

Как показало исследование, перед собственниками земельных участков встает многочисленный перечень проблем, связанных с владением своей недвижимостью. Решить перечисленные проблемы и риски в настоящем исследовании позволяет процедура включения СНТ в границы населенных пунктов. Гипотеза доказана. Такая процедура решает широкий спектр приоритетных проблем, связанных с землепользованием и позволяет определить новые вехи развития населенных пунктов в их новом составе вместе с СНТ как отдельного района в границах населенного пункта. В свою очередь, концепция развития территории позволяет выявить притязания собственников земельных участков в приоритетном использовании своей недвижимости. В том числе включение беспрепятственно территории СНТ в населенный пункт позволяет решить демографический аспект по качеству обеспеченности условиями экологического воспроизводства и воспитания здорового населения в целях укрепления страны [25].

Тем не менее на сегодняшний день вопрос о территориальной принадлежности земель СНТ остается открытым. Неясно, что делать самим собственникам земли, неясна судьба недвижимости. Вопросы остаются открытыми и требуют решения на государственном уровне.

Список источников

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 1 октября 2022 года. М.: Эксмо. 2022. 387 с.
2. Закон об утверждении земельного кодекса РСФСР от 01.07.1970 (с правками от 05.01.1988) [Электронный ресурс] // СПС «Контур.Норматив». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=34622> (дата обращения: 21.10.2022).
3. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 № 1103-1) (ред. от 24.12.1993) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66/ (дата обращения: 07.09.2022).
4. Земельный кодекс Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 1 октября 2022 года. М.: Эксмо, 2022. 285 с.
5. Новый закон о садоводческих и огороднических хозяйствах: федеральный закон № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». М.: Проспект, 2022. 63 с.
6. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 [Электронный ресурс] // Официальный портал Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 24.09.2022).
7. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 № 696 (с изменениями на 22.06.2022) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/all/122219/> (дата обращения: 30.09.2022).
8. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков (зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2020 № 61482): Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 [Электронный ресурс] // Официальный канал Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). URL: <https://rosreestr.gov.ru> (дата обращения: 15.09.2022).
9. Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков: Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70636874/> (дата обращения: 21.08.2022).
10. Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Московской области: Постановление Правительства Московской области от 17.08.2015 № 713/30 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Московской области. URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-pravitelstvom/postanovlenie-pravitelstva-moskovskoy-oblasti-ot-17082015-71330-ob-utverzhdenii-normativov-gradostroitel'nogo-proektirovaniya-moskovskoy-oblasti> (дата обращения: 19.07.2022).
11. 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: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102104517> (дата обращения: 15.09.2022).

12. Об утверждении положения о комиссии по вопросам развития садоводства и огородничества: Постановление Правительства РФ от 19.05.2022 № 901 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202205210003> (дата обращения: 11.09.2022).

13. Об утверждении Порядка принятия решения об учете предложений физических и юридических лиц в проекте внесения изменений в генеральный план городского округа Московской области: Распоряжение Комитета по архитектуре и градостроительству Московской области от 12.08.2022 № 27ПВ-388 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Комитета по архитектуре и градостроительству Московской области. URL: <https://mosoblarh.mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/normativnopravovye-akty/12-08-2022-12-09-20-rasporyazhenie-mosoblarkhitektury-ot> (дата обращения: 05.08.2022).

14. Поручение Президента России от 31.05.2020 № Пр-907 «По результатам проверки исполнения законодательства, направленного на развитие газоснабжения и газификации регионов» [Электронный ресурс] // Официальный портал Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63454> (дата обращения: 19.08.2022).

15. СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (утв. Приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр). М., 2016 [Электронный ресурс] // Региональный кадастровый центр (г. Оренбург): [сайт]. URL: <https://rkc56.ru/attach/orenburg/docs/kodeks/SP-42-13330-2016-Svod-pravil-Gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 15.09.2022).

16. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 № 151-р [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/all/94785/> (дата обращения: 30.08.2022).

17. Федеральный закон от 16.02.2022 № 9-ФЗ «О внесении изменения в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202202160007?index=1&rangeSize=1> (дата обращения: 21.10.2022).

18. Внесение изменений в генеральный план [Электронный ресурс] // Портал государственных и муниципальных услуг Московской области. URL: <https://uslugi.mosreg.ru/services/20725> (дата обращения: 27.04.2022).

19. Губернатор Московской области встретился с товаропроизводителями и собственниками земельных участков [Электронный ресурс] // Сайт газеты «Серп и молот» в Клину | Московская область. URL: <https://inklincity.ru/novosti/selskoe-hozyaystvo-i-ohota/gubernator-moskovskoy-oblasti-vstretilsya-s-tovaroproizvoditelyami-i-sobstvennikami-zemelnyh-uchastko> (дата обращения: 15.10.2022).

20. Москвин-Тарханов М. И. Дачная субурбанизация: перспективы и возможности // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 10. С. 53–59.

21. Неверов А. Я. Административная ответственность юридических лиц // Российская юстиция. 2022. № 2. С. 10–16.

22. Пашенцев Д. А., Ситдикова Л. Б. Правовые средства реализации национальных целей Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) // Российская юстиция. 2019. № 8. С. 2–4.

23. Принятие решения об учете предложений в проекте внесения изменений в ПЗЗ [Электронный ресурс] // Портал государственных и муниципальных услуг Московской области. URL: <https://uslugi.mosreg.ru/services/20723> (дата обращения: 27.04.2022).

24. Романова Г. В. Проблемы реализации правовых норм, регламентирующих порядок перевода земель различных категорий // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2020. № 1 (37). С. 45–51.

25. Rusanov A. V. Dacha dwellers and gardeners: garden plots and second homes in Europe and Russia // Population and Economics. 2019. № 3 (1). P. 107–124.

References

1. Urban Planning Code of the Russian Federation: text with amendments and additions as of October 1, 2022. Moscow: Eksmo. 2022. 387 p.

2. Law on the land of the RSFSR of 01.07.1970 (with amendments dated 05.01.1988) [Electronic resource] // SPS “Kontur.Normativ”. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId = 1 & documentId = 34622> (accessed date: 21.10.2022).

3. Land Code of the RSFSR (approved by Armed Forces of the RSFSR 25.04.1991 № 1103-1) (as amended by 24.12.1993) [Electronic Resource] // SPS “ConsultantPlus”. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66/ (accessed date: 07.09.2022).

4. Land Code of the Russian Federation: text with amendments and additions as of October 1, 2022. M.: Eksmo, 2022. 285 p.

5. The new law on horticultural and horticultural farms: federal law № 217-FZ “On the conduct by citizens of horticulture and horticulture for their own needs and on amending certain legislative acts of the Russian Federation”. Moscow: Prospect, 2022. 63 p.

6. On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024: Decree of the President of the Russian Federation dated 07.05.2018 № 204 [Electronic Resource] // Official Portal of the President of Russia. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (accessed date: 24.09.2022).

7. On the approval of the state program of the Russian Federation “Integrated Development of Rural Areas” and on amending some acts of the Government of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation of May 31, 2019 № 696 (as amended on June 22, 2022) [Electronic Resource] // Official website of the Government of the Russian Federation. URL: <http://government.ru/docs/all/122219/> (accessed date: 30.09.2022).

8. On approval of the classifier of types of permitted use of land plots (registered with the Ministry of Justice of Russia 15.12.2020 № 61482): Order of Rosreestr dated 10.11.2020 № P/0412 [Electronic resource] // Official channel of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography (Rosreestr). URL: <https://rosreestr.gov.ru> (accessed date: 15.09.2022).

9. On approval of the classifier of types of permitted use of land plots: Order of the Ministry of Economic Development of Russia dated 01.09.2014 № 540 [Electronic resource] // SPS “Garant”. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70636874/> (accessed date: 21.08.2022).

10. On approval of the standards for urban planning of the Moscow Region: Decree of the Government of the Moscow Region of August 17, 2015 № 713/30 [Electronic

resource] // Official website of the Government of the Moscow Region. URL: <https://mos-reg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-pravitelstvom/postanovlenie-pravitelstva-moskovskoy-oblasti-ot-17082015-71330-ob-utverzhdenii-normativov-gradostroitel'nogo-proektirovaniya-moskovskoy-oblasti> (дата обращения: 19.07.2022).

11. On the approval of the Regulation on the recognition of the premises as residential premises, residential premises unsuitable for living, an apartment building as emergency and subject to demolition or reconstruction, a garden building as a residential building and a residential building as a garden building: Decree of the Government of the Russian Federation dated 28.01.2006 № 47 [Electronic resource] // Official Internet portal of legal information. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102104517> (accessed date: 15.09.2022).

12. On approval of the regulation on the commission on the development of horticulture and horticulture: Decree of the Government of the Russian Federation of May 19, 2022 № 901 [Electronic resource] // Official Internet portal of legal information. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202205210003> (accessed date: 11.09.2022).

13. On approval of the Procedure for making a decision on taking into account the proposals of individuals and legal entities in the project of amending the master plan of the city district of the Moscow region: Order of the Committee on Architecture and Urban Planning of the Moscow Region dated 12.08.2022 № 27RV-388 [Electronic resource] // Official website of the Committee on Architecture and Urban Planning of the Moscow Region. URL: <https://mosoblarh.mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/normativnopravovyye-akty/12-08-2022-12-09-20-rasporyazhenie-mosoblarkhitektury-ot> (дата обращения: 05.08.2022).

14. Order of the President of Russia dated May 31, 2020 № Pr-907 “Based on the results of the audit of the implementation of legislation aimed at the development of gas supply and gasification of regions” [Electronic resource] // Official Portal of the President of Russia. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/63454> (accessed date: 19.08.2022).

15. SP 42.13330.2016. Code of Practice. Urban planning. Planning and development of urban and rural settlements. Updated version of SNIp 2.07.01-89* (approved by order of the Ministry of Construction of Russia dated 30.12.2016 № 1034/pr). Moscow, 2016 [Electronic resource] // Regional Cadastral Center (Orenburg): [website]. URL: <https://rkc56.ru/attach/orenburg/docs/kodeks/SP-42-13330-2016-Svod-pravil-Gradostroitelstvo.pdf>

16. Strategy for Sustainable Development of Rural Areas of the Russian Federation until 2030: Decree of the Government of the Russian Federation of February 2, 2015 № 151-p [Electronic resource] // Official website of the Government of the Russian Federation. URL: <http://government.ru/docs/all/94785/> (accessed date: 30.08.2022).

17. Federal Law of 16.02.2022 № 9-FZ “On Amending Article 27 of the Land Code of the Russian Federation” [Electronic Resource] // Official Internet Legal Information. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202202160007?index=1&rangeSize=1> (accessed date: 21.10.2022).

18. Making changes to the master plan [Electronic resource] // Portal of state and municipal services of the Moscow region. URL: <https://uslugi.mosreg.ru/services/20725> (accessed date: 27.04.2022).

19. The governor of the Moscow region met with producers and owners of land plots [Electronic resource] // Website of the newspaper “Hammer and Sickle” in the Wedge | Moscow oblast. URL: <https://inklincity.ru/novosti/selskoe-hozyaystvo-i-ohota/gubernator->

moskovskoy-oblasti-vstretilsya-s-tovaroproizvoditelyami-i-sobstvennikami-zemelnyh-uchastko (дата обращения: 15.10.2022).

20. Moskvina-Tarkhanov M. I. Country suburbanization: prospects and opportunities // Property relations in the Russian Federation. 2016. № 10. P. 53–59.

21. Neverov A. Ya. Administrative responsibility of legal entities // Russian justice. 2022. № 2. P. 10–16.

22. Pashentsev D. A., Sitdikova L. B. Legal means of implementing the national goals of the Russian Federation (legal theory) // Russian justice. 2019. № 8. P. 2–4.

23. Making a decision on the consideration of proposals in the draft amendments to the PZP [Electronic resource] // Portal of state and municipal services of the Moscow region. URL: <https://uslugi.mosreg.ru/services/20723> (accessed date: 27.04.2022).

24. Romanova G. V. Problems of implementing legal norms governing the procedure for transferring land of various categories // MCU Journal of Legal Sciences. 2020. № 1 (37). P. 45–51.

25. Rusanov A. V. Dacha dwellers and gardeners: garden plots and second homes in Europe and Russia // Population and Economics. 2019. № 3 (1). P. 107–124.