

Коммерсантъ ДЕНЬГИ

ЖУРНАЛ "КОММЕРСАНТЪ ДЕНЬГИ" № 38 (795) ОТ 27.09.2010

Дачники вне закона

Журнал «Деньги» № 38 (795) от 27.09.2010

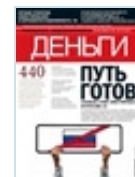


Фото: [Максим Кимерлинг/Коммерсантъ](#)

Министерство регионального развития опубликовало проект закона, вводящего запрет дачного строительства на землях сельхозназначения и вне населенных пунктов, то есть в большинстве садовых товариществ. Как теперь будут возводить новые постройки или перестраивать старые те, кто уже имеет такую дачу, остается неясно: формально новый закон такого права им не дает. Да и владельцам личных домов в населенных пунктах придется изрядно побегать для получения разрешения на любую перестройку. В случае принятия закона новые правила игры будут вводиться уже с начала следующего года.

МАРИЯ ГЛУШЕНКОВА

Землю — крестьянам

Законопроект "О внесении изменений в законодательные акты РФ в части уточнения правового режима использования садовых, огороднических и дачных земельных участков", подготовленный Министерством регионального развития РФ, был опубликован на сайте ведомства в начале сентября. В пояснительной записке к проекту министерство сообщило, что документ был разработан в целях реализации постановления Конституционного суда от 14 апреля 2008 года.

Напомним, тогда КС нашел "рассогласованность ряда законодательных норм" в части, регулирующей вопрос прописки на дачах, и разрешил гражданам получать постоянную регистрацию в таких домах. Теперь Минрегион предлагает запретить прописку на дачах, которые находятся вне населенных пунктов и расположены на сельхозземлях, а это если не большая часть, то как минимум половина земельного российского рынка.

Главное же нововведение, предложенное министерством, заключается в том, что теперь все земельные участки планируется разбить на три категории: огородные (возможен лишь огород), садовые (можно сажать деревья, кустарники и размещать хозяйственные постройки) или дачные (можно построить дом и хозяйственные строения). Однако дачные участки должны теперь находиться только в границах населенных пунктов, не на земле сельхозназначения, а для строительства потребуется получить разрешение, которое даст застройщику право на строительство, капитальный ремонт или реконструкцию такого дома.

Разрешение на строительство будет невозможно без принятия правил землепользования и застройки, разработки градостроительного плана земельного участка, схемы планировочной организации земельного участка и т. д. Для этого Минрегион предлагает внести поправку в ст. 51 Градостроительного кодекса, которая сейчас позволяет вести строительство без получения такого разрешения.

В соответствии с проектом закона предоставление земель для участков всех трех категорий тоже



теперь будет происходить по новым правилам. В частности, земли, зарегистрированные для государственных или муниципальных нужд, особо ценные земли, земли особо охраняемых территорий, а также земли с вредным воздействием (селевые, оползневые территории), вызвавшие деградацию земель, не будут предоставляться для садоводов и дачников. Исключение сделано лишь в части земель, зарегистрированных для государственных или муниципальных нужд: их можно будет сдавать в аренду, но только под огороды и на срок не более срока резервирования.



ФОТО: Евгений Курсков, Коммерсантъ

Строительство больших домов на маленьких участках в период дачной амнистии стало временно законной и весьма распространенной практикой

Если законопроект примут, новый порядок предоставления земель вступит в силу уже 1 января 2011 года. Переходный период, установленный до 1 января 2015 года, позволит достроиться без получения разрешения на строительство всем, кто уже возводит свои дома на территории населенных пунктов. Что будет с теми, кто уже построил дачу, да еще вне населенного пункта, да еще на сельхозземлях (а речь идет о большинстве садовых товариществ и поселков экономкласса), или планировал это сделать, проект закона скромно умалчивает. Впрочем, отмалчивается и само Министерство регионального развития, проигнорировавшее просьбу "Денег" дать комментарии к законопроекту.

Добровольные сборы

Когда Минрегионразвития опубликовал этот законопроект, многие не поверили своим глазам: на протяжении последних нескольких лет государство активно продвигало так называемую дачную амнистию и тут на тебе — изменило свою позицию на 180 градусов. На самом же деле особых противоречий здесь нет, тем более если вспомнить, с чего начиналась и для чего была сделана дачная амнистия.

Еще в 2004 году, когда Владимир Путин вступил во второй раз в должность главы государства, в СМИ активно муссировался вопрос о сложности приватизации частных земельных участков. Регистрация пресловутых шести соток была дорогостоящей: требовалось провести межевание и т. д. и т. п., в правоустанавливающих документах многих владельцев была полная неразбериха, и все это создавало ряд сложностей при оформлении прав частников на земельные наделы.



ФОТО: Дмитрий Лебедев, Коммерсантъ

Инвентаризация дачного хозяйства — отличный способ пополнить казну налоговыми поступлениями

На одной из ежегодных пресс-конференций, которые глава государства тогда вводил в моду, об этой проблеме ему сказали напрямую. Пообещав тогда разобраться, Путин свое слово сдержал, и спустя некоторое время Министерством экономического развития был подготовлен документ, получивший в народе название "дачной амнистии".

Удивительным образом желания властей и народа совпали: миллионы людей сами захотели платить в бюджет налог на землю, зарегистрировав свои права на нее, которых у них никто никогда не оспаривал. А ведь речь шла о 20 млн различных земельных наделов, которыми,

по примерным оценкам экспертов, де-факто владели семьи из 3-4 человек, то есть 60-80 млн человек — половина населения страны. Уже 30 июня 2006 года закон о дачной амнистии был подписан президентом РФ. С 1 сентября 2006 года дачная амнистия вступила в силу.

Плоды амнистии

С началом дачной амнистии в стране начался тотальный прихват земельных соток, как правило, общественных, которыми можно было завладеть, пользуясь упрощенным порядком оформления документов. За короткий срок были "прихвачены" и зарегистрированы в собственность тысячи соток общественных дорог, пожарных прудов и пр. Ни о каких градостроительных нормах речи вообще не было.

Прежний главный документ любого поселка — проект организации и застройки, которому и должен был соответствовать любой дачный или садовый поселок и все общественные земли в нем, — стал игнорироваться, так как дачная амнистия имела приоритет. И кстати, имеет по-прежнему: дачную амнистию продлили до 1 марта 2015 года для "объектов недвижимого имущества, для строительства или реконструкции которых не требуется выдачи разрешения на строительство". А это все та же ст. 51 Градостроительного кодекса, которая сейчас (и до тех пор, пока не принят проект Минрегионразвития, не станет законом) позволяет строить дачу без разрешения.

Результаты всего этого, надо сказать, неоднозначны. С одной стороны, это привело к совершенно неконтролируемым трансформациям садовых товариществ и поселков. К примеру, на частных земельных участках стали строить многоквартирные дома и гостиницы, которые размещаются на таком участке от края до края без каких-либо отступов. И затем все это — обычно по декларации в регистрационной палате — оформляется как жилищное строительство.

"У нас есть три таких живых примера, люди внаглую строятся без каких-либо разрешений, у нас называется это самостроем, — рассказывает заместитель главы администрации муниципального образования "Городское поселение Нахабино" Шамиль Мукашев. — И мы ничего здесь сделать не можем". По словам заместителя главы поселковой администрации, не так давно администрация Красногорского района проиграла один такой спор в суде. Впрочем, администрация намерена судиться дальше.



Ольга Широкова: «Исполнение этого закона будет зависеть от деталей, которые пока неясны»

С другой стороны, земельный рынок пополнился массой проектов строительства домов экономкласса — за счет строительства индивидуальных жилых строений и коттеджных поселков на землях сельхозназначения, ведь и здесь никакого запрета не было. Вернее, запрет был — о нем, в частности, говорилось в ФЗ N 172 от 21 декабря 2004 года "О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую". Но при наличии желания и денег этот запрет можно было обойти вполне законно.

Дело в том, что когда закон N 172 вступил в силу, перевод земель сельскохозяйственного назначения в категорию "земли населенных пунктов" стал возможен только в том случае, если указанный участок находится в черте населенного пункта. Включать будущий коттеджный поселок или садовое товарищество в состав населенного пункта — лишняя головная боль для администраций. В населенном пункте нужно организовывать инфраструктуру, строить детсады, школы и больницы — в общем, целая история. Так что этот путь для владельцев земли сельхозназначения был закрыт.

Зато было можно перевести землю из сельхозугодий в дачное строительство, не меняя категорию и оставаясь в сельхозземлях, и решение об этом принимали местные органы самоуправления, которые с пониманием относились к инвесторам, потерявшим в себе в какой-то момент сельскохозяйственную жилку. Излишняя лояльность органов местного самоуправления довольно быстро обратила на себя внимание заинтересованных ведомств — правительства Московской области, Роснедвижимости, органов архитектурного и градостроительного надзора, которые попытались начать борьбу за этот рынок, но без особого успеха. Установить контроль за действиями местных чиновников по выбору земельных участков под дачное строительство было невозможно.

Эту практику, правда, планировалось выжечь каленым железом — с 1 января этого года, когда должна была вступить в силу ч. 4 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ, запрещающая изменение категорий земельного участка, если для территории, на которой он расположен, не утвержден генплан или схема территориального планирования. Однако в соответствии с поправкой, которая была принята 27 декабря 2009 года, вступление в силу этой статьи было перенесено на 1 января 2012 года.

Земляная порука



ФОТО: Дмитрий Лебедев, Коммерсантъ

Скоро даже небольшая пристройка может потребовать от дачника полного переоформления документов на свои владения

По мнению наблюдателей, с введением в силу закона, разработанного Минрегионразвития, государство хочет одним махом решить сразу несколько проблем. Прежде всего — заставить застройщиков зашевелиться и возобновить проекты, заявленные до кризиса и на какое-то время замороженные.

"До кризиса на рынке загородной недвижимости была заявлена масса проектов, в том числе экономкласса,— рассказывает директор департамента консалтинга, аналитики и исследований компании Blackwood Ольга Широкова.— Но сам законопроект не дает ясности: действует ли для них льготный период до 2015 года, какие критерии установлены для того, чтобы понять, считается ли проект начатым, если он, к примеру, пока существует лишь на бумаге? Кто и как это будет вообще проверять? Идея закона в целом верная, это плановая работа, попытка навести некий порядок. Но как это обычно бывает, разработчики не всегда исходят при подготовке таких документов из существующих рыночных реалий, и исполнение этого закона будет зависеть от деталей, которые пока неясны".

Отсутствие в проекте закона какой-то конкретики в отношении земельных участков, которые находятся вне границ поселений,— а это если не большая, то крайне существенная часть земельного рынка,— похоже, вообще главный козырь этого документа. Для многих владельцев таких участков и дачных домиков неизвестность может стать неплохим импульсом поскорее заняться оформлением прав на свой объект. Таким образом, власть сможет гораздо быстрее пополнить базу налогоплательщиков. А торопиться ей есть резон: в начале сентября стало известно о том, что Минфин подготовил и разослал на согласование в ведомства поправки, предусматривающие появление в стране налога на недвижимость с 2013 года.

Эта же неизвестность может принести чиновникам и другие дивиденды, инициаторами которых, кстати, станут, по всей вероятности, сами владельцы попавших в опалу участков, коттеджных поселков и частных садовых домиков. Ведь когда проект Минрегионразвития был опубликован, некоторые эксперты сразу заговорили о необходимости проведения еще одной дачной амнистии — теперь для тех проектов, которые были начаты, или уже реализованы, или только планировались, но в соответствии с существующими ныне законами.

Дело в том, что для того, чтобы коттеджные поселки и садовые товарищества попали в состав населенных пунктов, им в первую очередь необходимо соответствовать всем градостроительным нормам, что на практике встречается крайне редко. Да и сама власть не заинтересована включать такие поселки в состав населенных пунктов, чтобы не тратиться на социальную инфраструктуру. Так что в том, что новую амнистию государству, скорее всего, придется провести, сомнений практически нет.

Контрольный выстрел

Результаты такой амнистии будут на руку власти. На самом веру благодушно поддержат "садовый" миллионный электорат, оказавшийся в трудной ситуации, и вдобавок "все сосчитают". При этом у контролирующих органов, от пожарных до экологической милиции, не отнимут их хлеб с маслом — штрафы, которые сегодня платят все садовые товарищества за то, что не соответствуют никаким градостроительным нормам. Ведь амнистией государство позволит и дальше существовать поселкам, построенным с массой нарушений. А значит, изменить статус дойной коровы садоводам станет практически невозможно.

"За последние годы контроль у нас увеличился в разы,— рассказывает председатель подмосковного садового товарищества Людмила Гаргарина.— К нам приезжает Росадмнадзор

с линейкой и меряет, чтобы на общественных землях высота травы не превышала 20 см. Выше — штраф. И так постоянно. Другой пример: у садового товарищества должна быть объездная дорога, место как будто бы есть — рядом лес. Но в 2005 году был принят Лесной кодекс, и земли теперь здесь не выдают. Дорогу построить невозможно, а значит, в товарищество каждый год ездят с проверками и просто штрафуют: контролирующим органам невыгодно, чтобы были устранены неполадки. Товарищество не против выполнить предписания, но если их невозможно выполнить — что теперь делать? И это всех устраивает — постоянная дойная корова. Мы должны соблюдать все правила, например организовать за свой счет вывоз мусора. Рядом — большая деревня, где есть и многоквартирные дома. Деревня входит в состав поселения, ни одного мусорного бака там нет. Вопрос: куда девается мусор. Но это вочина администрации, поэтому они могут делать что хотят, а нас за это штрафуют".

Людмила Гаргарина радуется, что на территории их садового товарищества нет водонапорной башни. А вот у соседнего товарищества есть — и там кошмар: "Они должны получить лицензию у экологической милиции, оформить все документы на право пользования этой водой, а это стоит 500 тыс. руб., и плюс платить по счетчику за пользование этой водой. И так ежегодно".

Примечательно, что, когда у контролирующих органов появляется реальный повод наконец поработать, их полномочий удивительным образом оказывается недостаточно. Как рассказывает один из садоводов, его соседи установили на своем участке газгольдер на пять кубометров. "Приехала бригада "иностраных рабочих", закопала у нашего забора этот огромный баллон,— рассказывает садовод.— Какие там технологии, техника безопасности, что вы! Там просто страшно находиться. Если взлетит на воздух, не то что от нашего товарищества живого места не останется, но и от соседних деревень. Мы писали сначала в МЧС, они нам говорят: "Ничего сделать не можем — частная собственность". Мы судимся уже несколько лет. Но там края не видно: соседи на заседания не ходят, заседания постоянно переносятся".



ФОТО: Сергей Киселев, Коммерсантъ

Дмитрий Хаустов: «Вместо того чтобы вводить упрощения системы разрешительной документации, они уже каждую лужу хотят подтянуть под капитальное строительство»

Время — деньги

Учитывая практику государства принимать знаковые для рынка законодательные нормы в последних числах декабря, у Минрегионразвития еще есть время успеть с новым законом к Новому году. И кстати, для этого ведомства данный законопроект революционным не будет.

"В целом у Минрегионразвития почему-то такая политика, что все объекты, связанные с какой-либо технологической деятельностью, попадают в объекты капитального строительства и, следовательно, подпадают под понятие недвижимого имущества,— говорит преподаватель кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, адвокат Дмитрий Хаустов.— И когда они относят к таким объектам, например, линии электропередачи или наружные трубопроводы, то это лишь создает дополнительные барьеры, совершенно не нужные для осуществления хозяйственной деятельности обычных предпринимателей. И не только предпринимателей — всех застройщиков. Например, для того чтобы протянуть линии электропередачи, сейчас создан огромный барьер по выбору земельного участка, по получению разрешения на строительство и т. д., и т. д. Хотя раньше все эти вещи решались намного проще. И вот такая политика Минрегиона наблюдается очень последовательно".

В случае если закон будет принят в том виде, в каком он существует сегодня, властям наверняка следует ждать однозначной реакции. "У нас принято считать, что закон обратной силы не имеет. Оказывается, имеет,— говорит Людмила Гаргарина.— Когда садовое товарищество строилось, никто ни против чего не возражал. Теперь же, когда люди годами строились и стоимость их владений, в том числе и за счет роста рыночных цен, выросла в разы, это хотят взять и просто обнулить — сделать неликвидным активом".

"Конечно, закон обратной силы не имеет,— говорит Дмитрий Хаустов.— На мой взгляд, те постройки, которые были возведены до этого закона, к самовольным отнесены быть не могут. Но проблемы возникнут, потому что придется доказывать, что эти постройки были возведены до этого закона и что они строились и возводились в соответствии с законодательством, которое

не требовало получения соответствующих разрешительных документов. Вот эти два момента будет достаточно сложно доказать, и это повлечет за собой и коррупцию, и суды, и волокиту. Вместо того чтобы упрощать систему разрешительной документации (ведь речь идет о несущественных, не влияющих на безопасность объектах строительства), они уже каждую лужу хотят подтянуть под капитальное строительство. Безусловно, предприниматели начнут находить какие-то выходы и лазейки, но это создаст увеличение себестоимости товаров и услуг и, конечно, создаст дополнительные коррупционные ситуации".



Вечный ваучер

// РАСКЛАД

Денис Владиславлев, директор Центра развития недвижимости "Румб":

— Я нередко спрашиваю у дачников, занимающихся межеванием своих земельных участков: а знаете ли вы, что такое дачная амнистия? Всегда получаю один и тот же очень странный ответ: у меня по документам восемь соток, а государство мне пообещало еще шесть соток добавить. Для небогатого человека увеличить почти в два раза площадь своего надела — это ваучер, который он смог вполне натурально реализовать, вроде бы почти без обмана.

Никто больше не вспоминает, что весь сыр-бор разгорелся из-за стоимости работ по межеванию. Четыре года назад 6 тыс. руб. казались людям астрономической суммой. Теперь стоимость этих работ колеблется от 10 тыс. до 25 тыс. И никто не возмущается, потому что стоимость сотки земли в разы больше стоимости межевания.

Государство у нас очень цинично и всегда находит выгоды в систематических колебаниях от порядка к анархии и обратно. Понятно, за что боролись люди, имеющие в пользовании земельные участки большие, чем по документам. Но остальные, имеющие дом на курьих ножках на трех сотках земли, чего добились? Ну поменяли "синее" или "розовое" свидетельство на "зеленое" с регистрацией права, получили кадастровый паспорт. Получилось как в мультфильме про козленка, который умел считать до десяти. Государство учло их объекты недвижимости в кадастре, рассчитало кадастровую стоимость, появилось основание для взимания налога. Государство получило, что хотело, а амнистированные граждане — ежегодный налог по своей же инициативе и за свои же деньги.

Основными же выгодоприобретателями дачной амнистии стали, как ни странно, застройщики. Они вовремя разобрались, что можно не заморачиваться сменой категории земельных участков с сельхозназначения на земли поселений. Ведь строить жилье и даже прописываться в нем можно в дачных поселках. Перевод земель из сельхозугодий в "дачку" происходит на местном уровне; проект организации и застройки дачного поселка в разы более простой документ, чем проект планировки коттеджного поселка; построенные дома можно регистрировать по декларации, не тратясь на техническую инвентаризацию, ввод в эксплуатацию и даже на разрешение на строительство. Более того, налоги существенно меньше, а получение прав на земельный участок в разы проще и дешевле — достаточно организовать дачное товарищество.

В конце концов государство осознало, что процесс разложения дачных товариществ достиг апогея, не ровен час в некоторых из них вспыхнет гражданская война. Председатели живут на осадном положении, производится несанкционированное подключение к коммуникациям, возводятся многоэтажные дома, перегораживаются дороги. Ответом стало принятие таких эпохальных документов, как Градостроительный кодекс и закон об общих принципах организации местного самоуправления. Они пока коснулись только строительства в населенных пунктах, но уже задали противоположный вектор развития, развязав руки местным органам архитектуры и градостроительства.

Если раньше в основу земельного законодательства был положен земельный участок и принцип "мой дом — моя крепость", то теперь ключевым понятием является территориальное планирование. Да, никто землю отнимать обратно не собирается. Государство не будет отказываться от налогов. Однако частный земельный участок оказался со всех сторон ограничен в пользовании: правила землепользования и застройки, красные линии, регулирующие застройку, охранные зоны коммуникаций, отступы от близлежащих строений.

Если раньше ключевым было понятие границ участка, то теперь — это пятно застройки. К этому пятну застройки государство постаралось предъявить максимальное количество требований. Если раньше основным документом на земельный участок был кадастровый паспорт, то теперь появился не менее важный документ — градостроительный план участка. Этот документ позволяет то, чего так все боялись: заглянуть за забор частного земельного участка, а иногда и снести этот самый забор.

Да, многие зарегистрировали свои права на строения в упрощенном порядке. Но любая постройка не вечна. Будут перестройки, новое строительство. А гражданин будет оформлять градостроительный план не на конкретную новую постройку, а на весь земельный участок. Вот тут и выявятся все нарушения, вот тут и возникнут штрафы. Государство будет штрафовать наивных граждан до тех пор, пока они в добровольном порядке не вернут назад все мнимые завоевания дачной амнистии. И этот источник пополнения бюджета еще перекроет сборы от налога на недвижимость.

[Мне нравится](#)

Станьте первым из друзей, кому это понравилось.

СТРАНИЦЫ АВТОРОВ

МАРИЯ ГЛУШЕНКОВА[\[все авторы \]](#)

ВЫБОР РЕДАКЦИИ

// Журналы, 27 сентября — 3 октября

[предыдущая статья](#)

4 из 12

[следующая статья](#)