

**Алексей Геннадьевич ЗОЛКИН**  
кандидат экономических наук,  
заместитель генерального директора ООО «Фирма «ГЕО ГРУП»  
[zag80@mail.ru](mailto:zag80@mail.ru)

## **ДАЧНАЯ АМНИСТИЯ. «ПЛЮСЫ» И «МИНУСЫ» УПРОЩЕННОГО ОФОРМЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ГРАЖДАН НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

*Сегодня Россия переживает эпоху преобразований, что не может не сказываться на регулировании земельных отношений. Затронутая в статье тема касается большого числа граждан и от того, насколько четко будут отлажены механизмы оформления и реализации их имущественных прав, зависит в целом развитие рыночных отношений в нашей стране. Федеральному закону от 30.06.2006 №93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества" скоро будет четыре года, а полемика относительно реализации его положений не утихает. Задачей автора в данной работе является анализ практики применения настоящего Федерального закона и оценка его эффективности на сегодняшний день.*

Ключевые слова: дачная амнистия, земельные участки граждан, оформление прав

### **1. Что такое «Дачная амнистия»**

Вопросы, связанные с оформлением гражданами прав на свои объекты недвижимости на сегодняшний день стоят достаточно остро, и, несмотря на то, что Федеральному закону от 30.06.2006 №93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества", называемому в народе «Дачной амнистией», скоро будет четыре года (а срок ее продлен до 2015 года), полемика относительно реализации его положений не утихает. Актуальность данного вопроса подчеркивается, с одной стороны большим количеством владельцев недвижимости, до сих пор не оформивших свои права на земельные участки ввиду различного рода проблем, связанных с оформлением, с другой сегодняшними тенденциями деятельности органов государственной власти и профессиональных

объединений в этой области, подкрепленными активной агитацией в средствах массовой информации.

Так что же дает гражданам «Дачная амнистия» при оформлении прав на земельные участки? Этот вопрос мы постараемся осветить в данной статье.

Итак, если говорить об оформлении земельных участков, действие Федерального закона направлено на решение следующих основных проблем:

1. Оформление прав на земельный участок, если величина его фактической площади больше площади, заявленной в правоустанавливающих (правоудостоверяющих) документах.

2. Приватизация земельных участков, находящихся у граждан на праве пожизненного наследуемого владения и постоянного бессрочного пользования без обращения в органы местного самоуправления за соответствующим распоряжением.

3. Установление круга документов-оснований возникновения прав на земельные участки и состава документов, необходимых для приватизации земельных участков

4. Порядок оформления и документы-основания для передачи в собственность земельных участков, относящихся к имуществу общего пользования садоводческого товарищества и прочих некоммерческих объединений граждан, освобождение юридических лиц от выкупа данных земельных участков.

Как показывает практика, различные участники земельных отношений часто по-разному трактуют нормы данного закона даже в рамках одного региона, что иногда осложняет вопрос его применения.

## **2. К кому применимы положения «Дачной амнистии»**

Вопрос, связанный с применением «Дачной амнистии» сегодня также вызывает большую полемику. Если же остановиться на этом подробнее, можно сказать следующее.

Во-первых, положения данного Федерального закона относятся только к гражданам. Несколько забегаю вперед, хотелось бы отметить, что техническая составляющая кадастровых работ по объектам юридических и физических лиц по трудозатратам часто схожа. К примеру: чем отличается с позиции непосредственного исполнения геодезических работ и формирования межевого плана земельный участок, предоставленный под размещение отдельно стоящего магазина и земельный участок гражданина, попадающего под действие вышеуказанного закона?! На практике часто

бывает, что с технической точки зрения кадастровые работы по подготовке документов для государственного кадастрового учета земельного участка под размещение магазина выполнить менее проблематично, чем огород гражданина.

Во вторых, к гражданам, у которых права на земельные участки возникли до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации. Следует отметить, что понятие возникновения и перехода прав следует понимать по-разному. К примеру, если в 1998 году гражданин приобрел земельный участок по договору купли-продажи, то положения «дачной амнистии» к нему, по мнению многих представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, не могут быть применены, поскольку его право не возникло, как в случае первичного предоставления земельного участка органом местного самоуправления, а перешло от прежнего правообладателя. Впрочем, с одной стороны, этому есть логичное объяснение: обязательным приложением к договору купли продажи являлся Чертеж (План) земельного участка, который составлялся по результатам межевания: геодезических измерений земельного участка, согласований границ со всеми заинтересованными лицами, а также утверждения службой Госземкадастра (нынешние территориальные органы Росреестра). С другой стороны, если принять во внимание, что граждане Российской Федерации в этот момент зачастую лишь получали первичные документы, как правило, по материалам органов технической инвентаризации (без производства вышеуказанных процедур), можно сделать вывод о том, что права приобретателей объектов недвижимости в переложении на сегодняшнюю действительность ущемлены.

В третьих, важную роль играет вид разрешенного использования земельного участка, оформляемого гражданином: для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства.

### **3. «Плюсы» и «минусы» оформления гражданами земельных участков «по дачной амнистии»**

Одним из основных «плюсов», вытекающим из положений упомянутого выше закона, является возможность правообладателей, попадающих под его положения, оформить в собственность, так называемые, «запользованные излишки» площади с учетом некоторых требований, основным из которых является то, что превышение в площади, указанной в правоустанавливающем документе, не должно быть более величины, соответствующей минимальному размеру, установленному в соответствии с

нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления для земель различного целевого назначения и разрешенного использования. К примеру, если площадь земельного участка, предоставленного гражданину для садоводства, согласно правоудостоверяющему документу составляет 600 квадратных метров, то максимальная площадь (с учетом запользованной), которую возможно оформить составит 1200 квадратных метров (в соответствии с Законом Московской области от 17.06.2003 года №62/2003-ОЗ «О предельных размерах земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность на территории Московской области». Или, если площадь земельного участка в соответствии со Свидетельством на право собственности на землю, предоставленного гражданину для индивидуального жилищного строительства, составляет 900 квадратных метров, максимальная площадь (с учетом запользованной), которую возможно оформить, составит 1300 квадратных метров (согласно нормативным правовым актам органов местного самоуправления в большинстве муниципальных образований Московской области минимальным размерам земельных участков, предоставляемых гражданам для индивидуального жилищного строительства, является площадь 400 квадратных метров). Однако следует отметить, что законодатели под «запользованными излишками» понимали погрешности в площадях земельных участков, переданных гражданам в начале приватизации в России. К сожалению, часто граждане трактуют это как возможность передвинуть забор в сторону земель общего пользования, а иногда и своих соседей.

Вторым «большим плюсом» данного федерального нормативного правового акта является упрощенный порядок «возникновения» прав на земельные участки у граждан, которые в 90-х годах приобрели объекты недвижимости (без земли). В практике на территории Московской области такие ситуации встречаются довольно часто. Сегодня для возникновения права собственности гражданина на земельный участок достаточно подать в органы Росреестра следующие документы: кадастровый паспорт земельного участка (даже с фамилией прежнего владельца в графе «Правообладатель») и правоустанавливающие (правоудостоверяющие) документы на объект недвижимости, расположенный на таком земельном участке. Кроме того, основанием для возникновения права собственности гражданина на земельный участок может являться выписка из похозяйственной книги, выдаваемая органом местного самоуправления (в случае, если участок предоставлялся для ведения личного подсобного хозяйства), либо иной документ.

Федеральный закон от 30.06.2006 №93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества" затрагивает и земельные участки, относящиеся к имуществу общего пользования садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан. Однако, по-нашему мнению, данный вопрос требует отдельного внимания и будет рассмотрен нами в последующих работах.

Внимание властей и профессиональных объединений граждан сегодня все больше возрастает к решению данных проблем. Примером этому может послужить инициатива Союза садоводов России, выраженная в идее коллективного оформления прав граждан-садоводов на земельные участки. Особенностью эксперимента являлось то, что сотрудники Росреестра помогали оформлять заявления, осуществляли прием и экспертизу документов на территории садовых товариществ! При этом гражданам необходимо было представить регистраторам следующие документы: паспорт, ранее выданные свидетельства на землю и оплаченную квитанцию (госпошлина за регистрационные действия).

Однако давайте проанализируем такую «дачную амнистию», обратясь, опять же к законодательству:

1. В соответствии с положениями ст.6 (Признание ранее возникших прав) Федерального закона от 21.07.1997 года №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», права на недвижимое имущество, возникшие до момента вступления в силу указанного закона, признаются юридически действительными при отсутствии их государственной регистрации. Государственная регистрация таких прав проводится по желанию их обладателей. Кроме того, Земельным кодексом РФ срок бесплатного переоформления права пожизненного наследуемого владения и постоянного бессрочного пользования гражданами не ограничен (ст.20, ст.21 ЗК РФ). Таким образом, право, как таковое, граждане уже имеют.

2. Кадастровые работы по уточнению площадей участков граждан (межевание) не проводились, а это значит, что фактические площади земельных участков по-прежнему не известны. Следствием этого является необъективное исчисление земельного налога, экономические потери продавцов таких земельных участков и затруднения в поиске покупателей, ведь, по мнению практиков, участок без межевания при продаже – это кот в мешке!

3. Согласование границ в составе кадастровых работ не проводилось, а это значит, что земельные споры по границам соседей, если таковые были, остались не решенными.

4. Решение проблемы информационной наполненности государственного кадастра недвижимости, как одного из инструментов управления земельными ресурсами, вновь отложено.

Так что же в результате получают граждане – участники этого эксперимента? Как выясняется, не так уж и много:

1. Свидетельство о государственной регистрации права собственности на земельный участок, которое, по существу, от прежнего будет отличаться лишь наличием кадастрового номера, за которым в Государственном кадастре недвижимости стоит необъективная информация.

2. Невозможность в последующем «оформить» дополнительно запользованную площадь.

3. Экономии времени на стоянии в очередях.

4. Экономии финансовых средств на проведение кадастровых работ (межевания).

На наш взгляд, это не так много, чтобы говорить об успехах «сверхупрощенной» процедуры оформления, и, тем более, перекладывать этот опыт на всю Российскую Федерацию.

#### **4. Стоимость оформления**

Одной из самых весомых статей затрат правообладателей недвижимости, занявшихся ее оформлением, является проведение кадастровых работ.

Проблема стоимости проведения кадастровых работ в Подмосковье – одна из самых острых. Сложившаяся рыночная стоимость данного вида работ колеблется от 4000 рублей в отдаленных до 40000-50000 рублей в «престижных», как правило, близлежащих районах Московской области, не взирая на положения регионального законодательства, регламентирующего предельные максимальные цены: 450 рублей за 100 квадратных метров территории, но не более 7000 рублей за земельный участок.

Видя такую разницу, вопрос потребителя данного вида услуг о несоответствии факта «обещаниям властей» вполне закономерен. Однако, по мнению большинства землеустроителей (кадастровых инженеров), цены, заявленные в Законе Московской

области №127/2007-ОЗ от 19.07.2007 года «О предельной максимальной цене работ по проведению территориального землеустройства» необоснованно занижены.

Следует также отметить, что положения данного нормативно-правового акта распространяются опять же не на все земельные участки граждан, а лишь на те, которые попадают под действие Федерального закона №93-ФЗ от 30.06.2006 года «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества».

Итак, придерживаясь общей тенденции «упрощения» оформительских процедур, законодатели Московской области привязали стоимость производства кадастровых работ лишь к одному фактору: площади земельного участка.

Однако попробуем проанализировать состав этого вида деятельности:

1. Заключение договора и консультации по сбору исходных документов.

2. Подготовительные работы.

2.1. Получение сведений государственного кадастра недвижимости, необходимых для производства работ. Оставляя эмоции, можно отметить лишь то, что в данном случае Исполнитель сталкивается с той же проблемой очередей, о которой так много говорится в средствах массовой информации, что и граждане, обращающиеся в органы кадастрового учета.

2.2. Получение информации об исходных пунктах государственной геодезической сети (опорной межевой сети) в уполномоченных государственных органах (органах муниципалитета) - основы геодезических изысканий. В случае их отсутствия или утраты требуется создание данных пунктов.

2.3. Подбор планово-картографического материала.

3. Геодезические работы.

3.1. Отыскание (создание) исходных геодезических пунктов. Для производства работ согласно нормативно-техническим требованиям органов Росреестра (Роснедвижимости) их требуется не менее трех. Стоит отметить следующее: государственное финансирование развития геодезических сетей, судя по результатам, которые имеются сегодня, закончилось в лучшем случае 20 лет назад, а практика их утраты имеет глобальные масштабы: начиная от отвода земельных участков в 90-х, спроектированных ответственными представителями муниципальных властей, таким образом, что данные пункты попадали в границы землепользований граждан и впоследствии были утрачены, до спила геодезических пирамид и сигналов на сдачу в

металлолом. Как следствие, исполнителям очень часто приходится создавать исходные геодезические пункты своими силами, что является довольно дорогостоящим мероприятием. Точность же определения вновь созданных пунктов опорной межевой сети, как показывает практика, часто оставляет желать лучшего. Сказывается данная проблема не только на затратах потребителя, но и на сроках проведения кадастровых процедур органами кадастрового учета: уже многие граждане сталкивались с проблемой приостановок и отказов в кадастровом учете из-за «пересечения» или «нестыковки» границ участков с соседними. Это – прямое следствие вышеуказанной проблемы.

3.2. Проложение теодолитных ходов и координирование межевых знаков и иных объектов недвижимости (передача координат от пунктов исходной геодезической сети на узловые и поворотные точки границ земельного участка, зданий, строений, сооружений). Следует отметить, что в практике встречаются участки различной площади и конфигурации. К примеру, если площадь земельного участка под размещение гаража составляет, как правило, не более 30 кв.м., а количество поворотных точек – 4, однако единственные сохранившиеся пункты исходной геодезической сети находятся от них на расстоянии 3 километров, какова стоимость производства работ?! Или какова стоимость производства работ на земельном участке площадью 250 кв.м. с количеством поворотных точек 30 и пятью объектами недвижимости (а в Московской области и таких много)?! Ведь, Исполнитель в результате передает координаты на каждую поворотную точку границы земельного участка и объекта недвижимости.

3.3. Камеральная обработка результатов измерений и создание плана (чертежа). Необходимо отметить, что с одной стороны, трудозатраты и на обработку результатов измерений базируются не на площади, а на количестве обрабатываемых точек, с другой, у каждого земельного участка помимо площади, существуют другие характеристики, причем формы межевого плана, являющегося результатом работ, утверждены государственными органами и их заполнение обязательно для участков любой площади.

4. Организация процедуры согласования местоположения границ земельного участка в соответствии с положениями ст.39 Федерального закона № 221-ФЗ от 24.07.2007 года «О государственном кадастре недвижимости»:

4.1. Выявление адресов местонахождения правообладателей земельного участка.



4.2.Извещение заинтересованных правообладателей (путем почтового извещения с уведомлением о вручении или в средствах массовой информации, являющихся источником официального опубликования нормативно-правовых актов органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования). Следует отметить, что затраты на извещение заинтересованных лиц (само опубликование текста) в средствах массовой информации в отдельных районах Московской области превышают 3000 рублей.

4.3.Организация ознакомления заинтересованных лиц с проектом Межевого плана и прием возражений относительно местоположения границ.

4.4.Обеспечение проведения процедуры согласования в установленное время.

5. Подготовка, формирование и копирование разделов межевого плана.

Анализ перечня видов работ показывает, что их стоимость далеко не всегда зависит от площади объекта.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание на то, что методика оформления земельных участков граждан, попадающих под действие Закона «О дачной амнистии» и не попадающих под него (при наличии правоудостоверяющих документов на землю), одинакова. Однако расценки, установленные законодателями Московской области, на последних не распространяются, что ущемляет их законные гражданские права.

Интересен еще и другой факт: в начале 2008 года (самый разгар попытки применения норм Закона Московской области №127/2007-ОЗ от 19.07.2007 года «О предельной максимальной цене работ по проведению территориального землеустройства») нами была определена стоимость кадастровых работ по нескольким утвержденным государственными органами методикам: Сборником укрупненных базовых цен и общественно необходимых затрат труда на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель, утвержденным Комитетом Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству в 1996 году, Справочником укрупненных базовых цен на инженерно-геодезические изыскания для строительства, утвержденным Госстроем России в 1997 году и Прочими сборниками базовых цен на проектные работы на основе натуральных показателей (например трудозатрат). Результаты расчетов показали соответственно более **14500 рублей**, более **10000 рублей** и более **11000 рублей** (за основу взят показатель средней заработной платы по Московской области) соответственно. При расчете же согласно положениям Закона Московской области №127/2007-ОЗ от 19.07.2007 года «О предельной максимальной цене работ по проведению

территориального землеустройства», стоимость кадастровых работ «базового» земельного участка составила **4650 рублей**;

При определении данных показателей стоимости был выбран «базовый» (типичный, среднестатистический) земельный участок с характеристиками, представленными в таблице 1.

Таблица 1.

**Технические характеристики «базового объекта» кадастровых работ.**

№№ п/п	Наименование Характеристики	Значения Характеристики
1.	Площадь	1000 кв.м.
2.	Количество поворотных точек (межевых знаков)	10 МЗ
3.	Удаленность объекта от Исполнителя	30 км
4.	Количество массивов (частей), на которых расположен объект	1
5.	Количество заинтересованных лиц при согласовании местоположения границ	4
6.	Количество инстанций для согласования документации	4
7.	Количество строений на участке	2
8.	Наличие наземных/ подземных коммуникаций, требующих натурного определения	Газ, водопровод,
9.	Наличие пунктов опорной межевой сети (ОМС), либо государственной геодезической сети (ГГС)	Требуется
10.	Длина привязочного теодолитного хода	800 м
11.	Закрепление точек теодолитного хода	Не требуется
12.	Закрепление межевых знаков	Не требуется
13.	Период производства работ	Благоприятный
14.	Консультация Заказчика по ходу производства работ и специфике кадастровой деятельности	Требуется
15.	Наличие планово-картографического материала	Имеется
16.	Получение сведений ГКН	Необходимо

Конечно, есть множество критиков, которые считают, что данные методики устарели, состав работ и требования к их производству и результатам изменились, а методика Росстроя вообще не может быть применена. В ответ можно сказать следующее:

1. Общие принципы производства работ и основные позиции, касающиеся производства подготовительных, геодезических, землеустроительных работ (обработка результатов, проектирование границ, согласование), остались неизменными.

2. Методика Росстроя предусматривает создание других документов, но уровень трудозатрат и требования к квалификации исполнителей соответствуют одному уровню.

3. Перечень согласовательных учреждений в ряде районов не только не уменьшился, но даже увеличился при выполнении данного вида работ.

4. Нормы федерального законодательства, регламентирующие производство данных работ часто не работают «на местах», что также увеличивает трудозатраты Исполнителей.

5. Хотелось бы отметить, что при выполнении государственных заказов представление сметной документации обязательно и сметная стоимость определяется именно на основе указанных выше методик.

6. Погрешность в определении стоимости, конечно же, есть, но, погрешность более, чем на 300% - по нашему мнению исключена.

Таким образом, по нашему мнению, положения, заявленные в Законе Московской области №127/2007-ОЗ от 19.07.2007 года «О предельной максимальной цене работ по проведению территориального землеустройства», не объективны. Логичен следующий вопрос: чем руководствовалась власть, принимая данную законодательную норму, и прислушивалась ли она к мнениям практиков? Судя по представленным результатам нет. В результате диалог власти, бизнеса и общества превратился в очередной раз в монолог власти.

### **Заключительные положения**

Сегодня Россия переживает эпоху преобразований, что не может не сказываться на регулировании земельных отношений. Затронутая нами тема касается большого числа граждан и от того, насколько четко будут отлажены механизмы оформления и реализации их имущественных прав, зависит в целом развитие рыночных отношений в нашей стране. Значительная часть населения еще не воспользовалась своими правами, регламентированными положениями Федерального закона от 30.06.2006 №93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества". Этому есть много причин: сложность процедуры оформления, неоднозначность применения законодательной базы, значительные финансовые издержки. Однако развитие земельных отношений не менее существенно тормозится из-за непонимания, а зачастую и незнания гражданами своих прав. Поэтому наряду с задачами совершенствования властями законотворческой деятельности рядовым обывателям требуется разъяснение нормативных правовых актов через средства массовой информации и мнения компетентных специалистов.