

«ДАЧНАЯ АМНИСТИЯ» В РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

А. М. САВИН

кандидат политических наук,
Московский университет МВД России,
Тульский филиал
e-mail: aleks-savvin@yandex.ru

В статье на основе неоинституциональной теории прав собственности проводится анализ степени определенности и защищенности прав собственности на земельные участки «огородников» и «дачников». Исследуются последствия «дачной амнистии», влияние налогообложения на распределение земельной собственности между различными группами владельцев загородной недвижимости.

Ключевые слова: собственность на землю, личные подсобные хозяйства, садово-огородные участки, загородная недвижимость, земельный налог, кадастр, «дачная амнистия», негативные экстерналии, теорема Коуза.

Коды классификатора JEL: B52, K11, K34, Q15.

Несмотря на неуклонную урбанизацию, люди в нашей стране всегда тянулись к земле. Наряду с неосвоенными сотками, полученными в соответствии с решениями исполкомов и постановлениями глав администраций в 90-е годы для ведения садоводства, существуют наделы, которые ведут свою историю с послевоенных лет. И в большинстве случаев данные земельные участки вплоть до начала XXI века были исключены из оборота.

Земля имеет потребительскую и рыночную стоимость. Первая отражает стоимость земли для непосредственного использования. Вторая — наиболее вероятную цену продажи участка на открытом конкурентном рынке. Какой она будет в будущем, с абсолютной вероятностью сказать невозможно. На рынке спрос на землю формируется не только стоимостью выращенной на ней продукции, влияют и другие факторы. Владение землей престижно, земля повышает социальный статус человека, порождает чувство собственного достоинства и рассматривается как и инвестиционный (спекулятивный) актив.

В средней полосе России кадастровая стоимость сотки земли данного назначения не превышала нескольких сотен рублей. В последние годы идеальным средством накопления богатства стала недвижимость, с ростом цен на которую начался рост цен на землю. С 2006 года изменился порядок исчисления ставки земельного налога, который исчисляется в процентном отношении от кадастровой стоимости. Налоговый кодекс определил их верхний потолок: для земель занятых жилищным фондом, личными подсобными хозяйствами садово-огородными участками не более 0,3 % кадастровой стоимости участка, по остальным категориям — не более 1,5 %.

В регионах Российской Федерации утверждены удельные показатели кадастровой стоимости земель кадастровых кварталов городских и сельских поселений. Удельный показатель кадастровой стоимости измеряется в рублях — цена за квадратный метр участка. Он везде разный, зависит от функционального назначения участка и многих других факторов: типа почвы, близости участка к подъездным путям, его энергообеспеченности и т. п. Каждые три года должна происходить переоценка, в ходе которой,

во-первых, кадастровая и рыночная стоимость будут сближаться, а во-вторых, будет наблюдаться рост земельного налога. Нижний предел налоговой ставки может быть и нулевым, но, поскольку земельный налог идет в бюджеты муниципальных образований, данный вариант маловероятен.

На федеральном уровне для физических лиц предусмотрены определенные вычеты из налоговой базы в размере 10 тысяч рублей. Если предположить, что у некоего жителя средней полосы России имеет участок земли в 10 соток земли при усадьбе, то кадастровая стоимость будет равняться примерно 190 тысячам рублей. Даже с учетом налогового вычета сумма налога сумма налога не будет ниже 550 рублей. Для очень многих граждан России это реальные деньги (в ближнем Подмосковье налог будет в десятки раз выше).

В начале XXI века в средней полосе России началась селекция земельных участков. Часть из них заросли бурьяном, их «бомбят» бомжи, на достройку домов нет денег. Вместе с тем в ряде случаев земля может стоить дорого, а за незаконное оформление земли могут даваться крупные взятки. Наблюдается и селекция «владельцев» загородной недвижимости, среди которых обозначились две группы: 1) «огородники», самоотверженным трудом превратившие заболоченные земли в участки, дающие сельхозпродукцию; 2) «дачники» — жители крупных городов, снимающие стресс на газоне и рассматривающие вложения в «фазенды» как инвестиции. Участки, на которых стоят современные коттеджи, и участки с полуразвалившимися домиками, если находятся на одной «улице» имеют одинаковую кадастровую стоимость. Фракцией «Единой России» в Государственной думе подготовлен законопроект по внесению изменений в часть 5 статьи 391 Налогового кодекса, вводящий гибкую шкалу ставок земельного налога в зависимости от площади участка и видов ее использования. Однако, во-первых данные новации пока не нашли своего отражения в законодательстве, а во-вторых они все равно не смогут держать ставку земельного налога на символическом уровне по причинам, указанным выше.

Несмотря на долгую историю садоводческого движения в нашей стране, значительная часть владельцев недвижимости не зарегистрировала свои права. Реальные границы земельных участков, которыми пользуются граждане, не совпадают с границами, обозначенными в документах. В начале 90-х годов люди очень часто самовольно возводили те или иные постройки на своих сотках и не согласовывали строительство с соседями или муниципальными образованиями. Подавляющее число таких строений является самовольными постройками. После введения Земельного кодекса реальный владелец не может легально совершать какие-либо операции с участком из-за грубого несоответствия документации, а с введением Градостроительного кодекса та же ситуация возникла со строениями, построенными после 2004 года. Это означает, что граждане не могут ни продать, ни передать по наследству, ни совершить какую-либо другую операцию с тем имуществом, которое уже давно считают своим. Кроме того, факт отсутствия государственной регистрации соответствующих прав на земельный участок отнюдь не является основанием для освобождения налогоплательщика от уплаты земельного налога. Если участки долго не регистрируются, то такие факты в настоящее время могут рассматриваться как уклонение от налогообложения [5].

Долгое время соседство «огородников» и «дачников» не вело за собой никаких негативных экстерналий, так как земли хватало всем. Однако в 2000-х годах такие экстерналии стали наблюдаться: примером может служить конфликт жителей поселка Южное Бутово с московской мэрией, на первый взгляд имеющий мало общего с проблемами дачной недвижимости, но являющийся следствием тех же причин. В первую очередь это двоеправие: разночтение в понимании правил защиты правомочий (либо это право собственности, либо право ответственности, позволяющее получить доступ к ресурсу без согласия владельца с выплатой компенсации). Вторую причину лучше всего иллюстрирует общая для всех городов проблема гаражного строительства, горячими противниками которого являются граждане, не имеющие автомобилей.

Налицо ситуация, рассматриваемая в теории прав собственности. Право собственности оказалось размытым, а в ряде случаев доказано, что одна из сторон может использовать землю с более высокой отдачей. Государство, стремясь максимизировать общественное благосостояние, может отдать любой спорный объект более эффективному собственнику, но практика показала, что данный путь связан с негативными эффектами, так как расходится с господствующими в обществе представлениями о справедливости. С точки зрения теоремы Коуза, для максимизации благосостояния общества первоначальный собственник не имеет никакого значения. Задачей государства может являться только спецификация прав собственности.

На протяжении многих лет действовало правило, что владелец земельного участка вправе возводить любые строения с соблюдением определенных правил, намерения соблюдать которые недостаточно, так как необходимо разрешение на строительство. Исходя из ГК РФ, разрешение требовалось на постройку любого объекта, связанного с землей. Для того чтобы не нарушить интересы граждан, при застройке участка необходимо соблюдать строительные нормы, в первую очередь СНиП «Планировка и застройка территории садоводческих (дачных) объединений граждан». Согласно нормам, устанавливается расстояние от хозяйственных строений до границ участка, ширина улиц, проездов и разъездных площадок, конструкция ограждений, расстояние между всеми разновидностями сооружений на разных участках, расстояние границ соседнего участка от деревьев, кустов и т. п. Для оформления недвижимости в собственность необходимо иметь на руках технический паспорт объекта (паспорт застройки участка), для чего на место вызывался работник БТИ. Паспорт согласовывался с архитектором района, начальником ОГПС и главврачом ЦГСЭС. Разумеется, это возможно только в случае соблюдения застройщиком СНиПа. В ходе оформления права собственности гражданину необходимо посетить несколько служб, оформить множество документов и заплатить за паспорт и землеустройство.

1 сентября 2006 года вступил в силу Федеральный закон «О дачной амнистии» [2, с. 17], вносящий изменения в статью 222 ГК. Исключено условие, по которому гражданин для легализации строения должен был не просто получить участок, на котором находится домик, а получить его непременно под застройку со всеми необходимыми разрешениями. В Федеральный закон от 21 июля 1997 года «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» внесены изменения, касающиеся особенностей государственной регистрации прав собственности на созданные или создаваемые объекты недвижимости. Теперь достаточно заполнить Декларацию, в которой необходимо указать размер и материал постройки, вызывать СЭС и пожарных нет необходимости. Постройки не надо согласовывать с архитектором, техпаспорт будет выдан на основе декларации. Декларация подается вместе с кадастровым планом земельного участка. Роль БТИ (Ростехинвентаризации) заключается в выдаче технического паспорта на дом, предназначенный для постоянного проживания. Разрешения на строительство и в этом случае не требуется¹. Важнейшие изменения внесены в закон «О садоводческих объединениях», узаконивающие самохваты пустующих земель, фактически никому не принадлежащих [1].

Государство фиксирует все как есть, но только если это «все» построено на собственной земле. Если у человека есть документ, который подтверждает право собственности — то оформляется право собственности. Если участок выделялся на правах бессрочного пользования или достался по праву наследуемого владения — оформляется право собственности. Даже если не ясно, на каком основании гражданин пользуется землей, — оформляется право собственности.

Незаконного захвата земли гражданами можно не опасаться: каждая сотка земли, каждое строение будут облагаться налогом. Как только местонахождение и при-

¹ Соответствующие формы документов утверждены приказами Минэкономразвития [6, с. 9; 7, с. 9].

надлежность каждого земельного участка определяется, у их владельцев начинается другая жизнь: любое взыскание (неуплата за электроэнергию и т. п.) может быть обращено на собственность. Для «огородников» стоимость земли определяется стоимостью выращенной на ней продукции, предложение земли в краткосрочном периоде неэластично, рост цен вызывается повышением спроса. Изменения в структуре рынка сельхозпродукции привели к тому, что «огородники» встали перед выбором: отказ от земли через суд или продажа дорогих участков.

Складывается ситуация, напоминающая описанную Р. Коузом на примере фермера и скотовода. В нашем случае отказ от работы «огородника» компенсируется деньгами «дачника», представляющими собой ожидаемый доход от роста цен на землю в районах с хорошей инфраструктурой. Теоретически возможен и обратный процесс, так как с начала 2009 года наблюдается тенденция падения цен на загородную недвижимость. У строителей нет денег, клиенты «зарывать деньги в землю» не готовы, банки сделок не кредитуют.

Вопрос о неизменности аллокации ресурсов является спорным: будет ли теорема Коуза верна в «слабом» (требование эффективности размещения ресурсов) или «сильном» варианте (требование инвариативности), зависит от нескольких обстоятельств. Во-первых, способа приватизации земли: в случае нерыночного распределения собственности (ее выделения, а не покупки на открытом рынке) начинает сказываться эффект дохода. Передача прав собственности «дащикам» вызовет падение спроса на «огороды», что вызовет сокращение участков, предлагаемых для данных целей. Во-вторых, степени духовной связи «огородника» с землей: либо он откажется от сельхозпроизводства как такового, либо он купит более дешевую землю (в последнем случае его рента будет нулевой, но участок останется в обороте, так как сохранятся все положительные последствия ведения подобного «бизнеса»). В перспективе, кому бы изначально ни принадлежало право собственности, оно все равно перейдет к тому агенту, который ценит его выше.

Конечно, в данном процессе существует множество нюансов. Например, загородная недвижимость редко уходит далеко от городов, пропускная способность дорог имеет огромное значение. Следует учитывать транзакционные издержки: отсутствие четких правил согласования границ участков между соседями, неполноту информации об участках, под которыми может быть проложен кабель и т. п.

Нерасторопность чиновников, принимающих подзаконные акты, привела к тому, что в течение 2007–2008 годов процедуру «дачной амнистии» предпочли пройти относительно немногие. Фирмы, предоставляющие услуги по межеванию земель, работают в связке с местными властями и фактически являются монополистами. В тех же российских регионах, где законом субъекта Федерации цена землеустройства зафиксирована в пределах 2–3 тысяч рублей, землеустроители берут дополнительную (весьма высокую) плату за «консультационные услуги»². В стоимость услуг нередко включается оперативность оформления документов («по умолчанию» дело может рассматриваться довольно долго).

Даже четко прописанные нормы не всегда могут заставить закон работать, не меньшую роль играют и психологические особенности российских граждан. Бывает, что при оформлении земли «огородник» стремится прирезать себе некоторое количество «ничьей» земли, на которую претендует и сосед. Либо же по умолчанию строится забор на метр ближе к чужому участку. Взаимные обвинения переносятся на регистраторов, которые отправляют спорщиков за кадастровым планом, отделения же «Роснедвижимости» отсылают к землеустроителям, чтобы они и установили, где проходят границы участков. В этой ситуации каждый из предполагаемых собственников

² В Тульской области предельные максимальные цены кадастровых работ установлены в пределах 2,5–7 тысяч рублей. См.: [8].

пытается «договориться» с землеустроителями из различных фирм. В итоге суды вынуждены рассматривать две версии плана одного и того же участка, что не добавляет скорости оформлению прав собственности.

Если издержки передачи прав собственности высоки, то общество заинтересовано в ограничении числа трансакций и закреплении полномочий по правилу Познера. О негативных сторонах подобной практики уже сказано выше. В декабре 2007 года процедура «дачной амнистии» была упрощена на федеральном уровне. Президент подписал поправки в законы «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и «О введении в действие Земельного кодекса РФ» [3]. Теперь право оформлять на себя земельный участок предоставляется не только владельцам, но и наследникам. Сделана попытка устранить и основное препятствие для «дачной амнистии» — процедуру межевания участков. Если у соседей нет к владельцу земли претензий — он может оформлять право собственности на нее.

Поправки к закону 2008 года упростили процедуру регистрации, удешевлена процедура подготовки документов. Отсутствие в кадастровом паспорте объекта недвижимости каких-либо сведений, необходимых для регистраторов, не может являться основанием для отказа в регистрации прав. Практически это означает, что проведение межевых работ не обязательно — для получения кадастрового плана достаточно старых данных по участку (руководством Роснедвижимости неоднократно декларировалось, что в России проведен кадастровый учет всех земель)³.

Если данные меры действительно решат проблему трансакционных издержек, теорема Коуза не будет работать только в случае равенства рент «огородников» и «дачников», что совершенно невероятно. Таким образом, будет происходить постепенное экономическое вытеснение малоимущих граждан с участков с высокой кадастровой стоимостью. Будет ли подобное перераспределение стоимости эффективным и обеспечит ли оно более высокий уровень жизни всем землевладельцам — покажет время.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных объединениях граждан» от 15.04.1998. № 66-ФЗ.
2. Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» от 30.06.2006. № 93-ФЗ // Российская газета. 2006. 7 июля. № 146.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 23.11.2007. № 268-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав наследников, а также иных граждан на земельные участки».
4. Закон Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» в ред. Федерального закона от 13.05.2008. № 66-ФЗ.
5. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 29.12.2007. № 03-05-05-02/82.
6. Приказ Минэкономразвития от 15.08.2006. № 232 // Российская газета. 2006. 31 августа. № 192.
7. Приказ Минэкономразвития от 17.08.2006. № 244 // Российская газета. 2006. 31 августа. № 192.
8. Закон Тульской области «Об установлении предельных максимальных цен кадастровых работ на территории Тульской области» от 18.12.2008. 1183-ЗТО.

³ См.: ст. 17 закона [4].