

**О некоторых аспектах применения российского законодательства,
упрощающего реализацию гражданами прав на ведение
отдельных видов деятельности для личных нужд**

И. В. Тюрин

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва,
Стремянный пер., д. 36.
E-mail: tyurin.iv@rea.ru

А. С. Арутюнова

Студентка 3-го курса факультета экономики и права РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва,
Стремянный пер., д. 36.
E-mail: aleksa3567sfg1@yandex.ru

**Some Aspects of Practical Use of the Russian Legislation Simplifying Realization
by Citizens of the Rights to Conducting Separate Types of Activity for Personal Needs**

I. V. Tyurin

Senior Lecture of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: tyurin.iv@rea.ru

A. S. Arutyunova

Third-Year Student of the Faculty of Economics and law.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: aleksa3567sfg1@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы, с которыми сталкиваются граждане Российской Федерации – участники программы так называемой дачной амнистии, связанные с нарушением их прав в равном доступе к основным видам социальных услуг. Защита прав и свобод граждан является основой существования любого демократического государства, поэтому очень важно обеспечить не только бесперебойное выполнение гражданами обязанностей, связанных с реализацией права собственности на земельные участки, но и поддержку граждан со стороны государства в лице его органов при реализации гражданами своих вещных прав. Примерами реализации таких вещных прав может являться получение гражданами-собственниками земельных участков, а также находящихся в их пределах объектов индивидуального жилищного строительства: кадастрового и почтового адресов, регистрационной отметки по месту жительства, доступа к основным видам энергоресурсов, необходимых для обеспечения нормальных условий проживания. Для решения указанных выше проблем предлагается поставить деятельность правления садоводческого или огороднического некоммерческого объединения под контроль органов муниципальной власти, что позволит урегулировать нередко возникающие конфликтные ситуации между членами такого объединения в связи с установлением чрезвычайно высоких тарифов на услуги и, соответственно, повышением размера целевых взносов.

Ключевые слова: дачная амнистия, земельный участок, объект индивидуального жилищного строительства, Росреестр, кадастровая карта, садоводческая деятельность, огородническая деятельность, некоммерческие объединения граждан.

Abstract

The article depicts the problems faced by citizens of the Russian Federation-participants of the program «on dacha amnesty» associated with the violation of their rights in equal access to basic services. Protection of the rights and freedoms of citizens is the basis of the existence of any democratic state, so it is very important to ensure not only the uninterrupted performance of citizens' duties related to the implementation of the right to property of land, but also the state support of citizens in the implementation of citizens' real rights. Examples of realization of such real rights can be obtaining by citizens – owners of the land plots, and also the objects of individual housing construction situated on them: cadastral and mail addresses, the registration mark in the residence, access to the main types of energy resources necessary for ensuring normal living conditions. In order to solve the above problems, it is proposed to put the activities of the Board of horticultural non-profit Association under the control of municipal authorities, which will resolve the often-arising conflicts between the members of such Association connected with the establishment of extremely high tariffs for services and, accordingly, the increase in the amount of targeted contributions.

Keywords: dacha amnesty, parcels of land, the object of individual housing construction, the Federal service for state registration, cadastral map, horticultural activities, non-profit associations of citizens.

На сегодняшний день большое число граждан Российской Федерации уже присоединились к так называемой программе дачной амнистии¹, что дает им возможность получения права собственности на земельный участок, используемый для ведения дачного хозяйства, а также находящиеся в его пределах объекты индивидуального жилищного строительства (ИЖС). В связи с этим они сталкиваются с повсеместными нарушениями их отдельных прав, что противоречит статье 17 Конституции Российской Федерации.

Следует отметить, что с 1 января 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – № 217-ФЗ). Так, понятия дачного участка и дачного хозяйства исчезли из употребления, единственно допустимыми формами некоммерческих объединений граждан теперь являются садоводческие товарищества и огороднические товарищества.

Право собственности на объекты недвижимости в Российской Федерации регулируется Гражданским (ГК РФ) и Земельным кодексами Российской Федерации, принятыми в соответствии с ними федеральными законами и иными нормативными актами. Согласно статье 219 ГК РФ, право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имуще-

ство, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации.

Следует обратить внимание на то, что предусмотрено дополнительное правовое регулирование Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 93 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (далее – № 93-ФЗ) процедуры получения права собственности гражданами на земельные участки, приобретенные у государства до 30 октября 2001 г. для целей садоводства, огородничества, дачного хозяйства, а также для ИЖС. Согласно № 93-ФЗ, граждане могут официально получить право собственности на земельный участок в облегченном порядке.

Еще один Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» устанавливает возможность официально узаконить право на объекты ИЖС по упрощенному способу, распоряжаться недвижимостью по своему усмотрению, получить отметку о регистрации по месту жительства, доступ к энергоресурсам для бытовых нужд и др. Однако государственная регистрация данных объектов возможна только при наличии права собственности на данный земельный участок [10. – С. 1224].

После введения в действие закона № 93-ФЗ, а также вступления в силу № 217-ФЗ граждане получили возможность возводить постройки на территориях некоммерческих объединений, осуществлять их официальную регистрацию в качестве жилых домов, получать адрес и др. Изначально введение процедуры дачной амнистии планировалось на пятилетний срок, но затем она трижды продлевалась из-за все большего числа

¹ Под дачной амнистией подразумевают упрощенную систему оформления права собственности на отдельные категории земельных участков и объекты недвижимости, на них расположенные [2].

желающих воспользоваться данной программой. По данным Росреестра, дачной амнистией воспользовались с 2009 г. уже около 10,5 млн граждан [1], что говорит о ее востребованности.

Действие данной программы началось еще в 2006 г. после принятия № 93-ФЗ. Изначально ее целью было пополнение бюджетной системы за счет взимания с собственников налогов на имущество, поскольку, чем больше зарегистрированных объектов недвижимости, тем больше налоговых поступлений в соответствующую казну государствах [7. – С. 79]. Со временем дачная амнистия получила большой отклик со стороны граждан, поскольку у них появилась возможность официально совершать различные сделки с объектами недвижимости, зарегистрированными на праве их собственности, они стали вовлекаться в гражданско-правовой оборот [4. – С. 29].

Кроме того, в интернет-интервью от 23 октября 2009 г. заместитель руководителя Росреестра Г. Ю. Елизарова прокомментировала процесс реализации дачной амнистии в Российской Федерации: «Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному собранию Российской Федерации поставил задачу о необходимости создания правового механизма, который позволил бы упростить оформление в собственность – легализовать имеющиеся у граждан объекты недвижимости, такие как дачи, садовые домики и т. д.» [3].

Однако на сегодняшний день граждане нередко сталкиваются с проблемой, связанной с отсутствием доступного обеспечения всех необходимых условий проживания на соответствующем земельном участке в собственном жилом доме. После получения кадастрового и почтового адресов, прохождения регистрации по месту жительства, а также оформления всех необходимых документов возникает вопрос о подключении к коммуникациям, прикреплении граждан к тому или иному медицинскому учреждению, почтовому отделению и даже к избирательному участку. Помимо этого, граждане – собственники таких участков, вступая в перечисленные выше правовые отношения, сталкиваются с трудностью идентификации собственного земельного участка на публичной кадастровой карте.

Существует множество причин отсутствия сведений о данных участках, среди которых можно обозначить и человеческий фактор, связанный с невнимательностью сотрудников органов Рос-

реестра. Также данная ситуация может возникать в случае, если:

- государственная регистрация участка происходила с нарушением законной процедуры;
- размежевание границ участков происходило до 30 октября 2001 г.;
- участок не имеет установленных границ.

Кроме этого, присвоение адреса – это на практике достаточно длительный бюрократический процесс, зачастую сопровождающийся бумажной волокитой. Это вызывает нетерпимое отношение у общества, поскольку оформление всех необходимых документов представляет собой достаточно сложный, долгий и крайне дорогостоящий процесс. Президент Российской Федерации В. В. Путин неоднократно давал свои комментарии по поводу необходимости урегулирования вопроса по дачной амнистии [8. – С. 60]. Даже если собственник земельного участка сделал все возможное для присвоения ему адреса, все равно он сталкивается с проблемой его идентификации на кадастровой карте. Существенной проблемой может являться межевание земельного участка, произведенное до 2001 г. На тот момент действующим являлся Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», который не решал обозначенную проблему в достаточной мере. Несмотря на принятие Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221 «О государственном кадастре недвижимости», обязавшего поставить на кадастровый учет все зарегистрированные ранее земельные участки, их собственники, равно как и публичные службы, все равно не находят о них никакой информации.

Возможно, это связано с тем, что в документе о присвоении земельному участку почтового адреса, выданном собственнику региональным или муниципальным управлением архитектуры и градостроительства, не указываются ни индекс, ни принадлежность к муниципальному образованию, ни к отделению почтовой связи. Вследствие чего возникают иногда казусные ситуации, состоящие в том, что даже военные комиссариаты, правоохранительные органы не всегда в состоянии определить местоположение и районную принадлежность данного земельного участка с объектом ИЖС. Также не представляется возможным получить ни уведомления из налоговой службы, ни какие-либо другие официальные уведомления из-за отсутствия такого адреса на муниципальных картах [9. – С. 36].

Лица, кому удалось пройти все стадии постановки земельного участка на кадастровый учет, регистрации прав на него, регистрации объектов ИЖС и др., сталкиваются с тем, что им не могут обеспечить приемлемые условия проживания (например, предоставить обеспечение энерго-, газо-, водоснабжением). Проблема состоит в том, что, хотя на садовом участке может быть официально зарегистрирован жилой дом с кадастровым номером и адресом, оказание всех коммунальных услуг как обеспечивалось при участии садовых товариществ, так и продолжает ими обеспечиваться.

Заметим, что численность участников программы о дачной амнистии увеличивается очень быстро, соответственно, объем потребления коммунальных услуг возрастает в разы, что ведет к определенным издержкам, связанным с их потреблением. Возьмем, к примеру, энергоснабжение. Согласно пункту 51 Постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 861 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг...»¹, сетевые организации обязаны оплачивать стоимость электрической энергии в объеме фактических потерь электрической энергии, возникших в принадлежащих им объектах электросетевого хозяйства, входящих в единую национальную (общероссийскую) электрическую сеть. Соответственно, в городах все жилые территории, здания, помещения подсоединены к единой электросети.

В садовых и огороднических товариществах на земельных участках в границах их территории ситуация обстоит иначе. На основании подпункта 9 пункта 2 статьи 35 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее – № 66-ФЗ) органы исполнительной власти субъекта Российской Фе-

дерации были вправе устанавливать для садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений нормативы платы за электроэнергию, воду, газ, телефон, определенные для сельских потребителей.

Таким образом, установление тарифа для данных категорий потребителей относилось к исключительной компетенции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В связи с этим содержание и обслуживание принадлежащих на праве собственности садоводческим и огородническим некоммерческим объединениям граждан электрических сетей и трансформаторов, а также оплата возникающих в них потерь электроэнергии должны были производиться указанными объединениями за счет собственных источников, поскольку содержание и обслуживание принадлежащих на праве собственности садоводческим и огородническим некоммерческим объединениям граждан электрических сетей и трансформаторов, а также оплата возникающих в них потерь электроэнергии должны были производиться указанными объединениями за счет собственных источников [12. – С. 57]. В соответствии со статьей 26 недавно вступившего в силу закона № 217-ФЗ, органы государственной власти вправе в границах территории садоводства и огородничества организовывать доступ к услугам первой необходимости. Однако такая формулировка, определяющая право, но не обязанность, предоставляет государственным органам возможность выбора в предоставлении такого доступа, что фактически не отличает содержание отдельных положений нового закона от норм старого.

Это приводит к тому, что процент электропотерь в зависимости от числа подсоединенных к электросети граждан доходит до 30–40% [6]. И чем больше становится число потребителей, тем выше растет процент таких потерь. Правообладателям земельных участков с жилыми домами приходится фактически переплачивать за электроэнергию в два-три раза, что препятствует обеспечению нормальных условий проживания.

Приведем пример из практики. В Постановлении Федерального Арбитражного суда Московского округа от 3 ноября 2011 г. по делу № А40-75986/09-104-387 садоводческое товарищество «Колпьяна» обратилось в Арбитражный суд города Москвы с иском к ОАО «Мосэнергосбыт» о включении в договор электроснабжения

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 861 (ред. от 13.08.2018) «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы...» (глава VI) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – 27 декабря. – № 52 (ч. 2). – Ст. 5525.

компенсации абоненту расходов по доставке электроэнергии от границы балансовой принадлежности (точки поставки) до точки действия тарифа в связи с электропотерями. Однако суд отказал в иске в связи с тем, что электрические сети от границы балансовой принадлежности до точки действия тарифа, а также трансформатор находятся во владении истца. В соответствии со статьей 210 ГК РФ, собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества. Кроме того, суд сослался на то, что на основании подпункта 9 пункта 2 статьи 35 № 66-ФЗ муниципальные органы власти сами устанавливают тарифы в данных объединениях.

Вопрос состоит в том, почему до сих пор на основании № 93-ФЗ происходит только официальная регистрация прав на земельные участки, а также объекты ИЖС, а плата за электроэнергию и другие виды коммунальных услуг взимается на основании законодательства о садоводческой и огороднической деятельности, при этом у граждан нет возможности подключения к городским линиям электроснабжения даже при учете того, что данные земельные участки находятся в черте города.

Еще одной проблемой остаются сохраняющиеся нарушения прав граждан в обеспечении их доступа к основным видам услуг, например почтовой связи. Это объясняется невозможностью идентификации адреса населенного пункта в результате некорректных действий органов государственной власти, хотя правообладатели таких земельных участков и иных объектов недвижимости, располагающихся в их пределах, проходят все стадии государственной регистрации вещных прав и постановки земельных участков на кадастровый учет, уплачивают различные виды налогов в пользу публичных образований: земельный налог, налог на имущество физических лиц.

В итоге между членами некоммерческих товариществ и владельцами объектов ИЖС нередко возникают конфликты, связанные с оплатой основных видов услуг [5]. Изучим один из таких примеров, основанный на реальных событиях и произошедший в Калужской области.

В садовом товариществе К., в пределах которого расположено 100 земельных участков, правообладатели 15 земельных участков получили право собственности на объекты ИЖС в пределах этих территорий. В связи с тем что многие садоводческие и огороднические товарищества сегодня не газифицированы, то основ-

ным источником тепла в зимний период является электроэнергия. Поэтому, если на территории муниципального образования, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике»¹, физическое лицо желает осуществить такое присоединение к электрическим сетям, то плата за технологическое присоединение устанавливается в размере не более 550 рублей при условии, что расстояние от границ участка заявителя до объекта сетевой организации составляет не более 300 метров в городах и поселках городского типа и не более 500 метров в сельской местности. На дачных участках же такая система не предусмотрена, поскольку они относятся к ведению некоммерческих объединений, рассчитывающихся за электроэнергию по общему счетчику [11].

Такая же ситуация обстоит и с подключением к сетям газораспределения. При этом при заключении договора подключения к газовой сети садоводческим или огородническим товариществом с подрядной организацией общая стоимость услуг технологического присоединения устанавливается в пределах 3 млн рублей, не считая дополнительных расходов, которые собственники земельных участков должны понести, в связи с подключением объектов ИЖС к данной сети газораспределения.

В результате общие расходы на поставку электроэнергии со ста земельных участков в летний период составляли 500 кВт/ч в месяц, а в зимний период, когда основными потребителями являлись 15 собственников объектов ИЖС на отдельных земельных участках, расход составлял 20 000 кВт/ч в месяц. В связи с этим из-за растущего потребления электроэнергии и большой протяженности сетей электропередачи в них возникают огромные потери.

Поскольку указанные выше владельцы оплачивают услуги по электроэнергии, основываясь

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1178 (ред. от 25.12.2018) «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» (вместе с «Основными принципами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», «Правилами государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике») // Собрание законодательства РФ. – 2012. – 23 января. – № 4. – Ст. 504.

на показателях своих счетчиков, то они не учитывают расходы электроэнергии, возникшие в связи с указанными потерями. Следовательно, в сумме эти приборы отражают значительно меньшее значение, чем счетчик, установленный при вводе электроэнергии в садоводческое или огородническое товарищество, поэтому такую разницу правление товарищества вынуждено покрывать за счет общих взносов его членов.

Также между членами товарищества, которые пользуются электроэнергией постоянно, и теми, кто пользуется ею только в летний период, возникают серьезные споры, связанные с нецелевым использованием уплаченных общих взносов, которые расходуются на погашение задолженности по поставке электроэнергии в связи с огромными энергопотерями в зимний период.

№ 66-ФЗ давал точное определение целевым взносам. Согласно этому закону, таковыми признавались взносы, внесенные членами такого товарищества на приобретение (создание) объектов общего пользования. В соответствии со статьей 24 данного закона, председатель правления товарищества при осуществлении своих прав и обязанностей должен был действовать в интересах этого объединения, а значит, он нес ответственность за убытки, понесенные таким объединением в результате действий самого председателя. При этом не несли ответственности те члены данного объединения, которые проголосовали против таких решений.

За подобные неправомерные действия, результатом которых стали финансовые злоупотребления или иные правонарушения, председатель правления и его члены могли быть привлечены к дисциплинарной, материальной, административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством. В № 217-ФЗ, а именно в статье 14 целевыми взносами признаются расходы, связанные с созданием или приобретением имущества общего пользования и др. Такая интерпретация целевых взносов, предложенная в данном законе, не отличается от оп-

ределения, данного в его предшественнике, что не позволяет окончательно урегулировать правовые отношения, связанные с возможными злоупотреблениями при взимании этих взносов.

Для решения вопроса процедурного урегулирования приобретения земельных участков и объектов ИЖС, находящихся в пределах некоммерческих объединений граждан, нами предлагается при получении их владельцами права собственности на данные земельные участки и объекты ИЖС, на них расположенные, а также при государственной регистрации вещных прав собственников жилых домов поставить обслуживающее того или иного садоводческого или огороднического товарищества под контроль органов исполнительной власти муниципального образования, в пределах территории которого находится данное товарищество. Вместе с этим предполагаем, что необходимо обязать органы муниципальной власти обеспечить полный доступ гражданам к сетевой инфраструктуре соответствующего населенного пункта. Деятельность правления же садоводческого или огороднического некоммерческого объединения целесообразно было бы также поместить под контроль данных органов муниципальной власти.

Вместе с тем рекомендуется внести поправки в соответствующие статьи № 217-ФЗ с целью урегулирования отдельных гражданско-правовых отношений, упомянутых в данной статье. Первая поправка должна быть внесена в статью 14 вышеназванного закона, касающуюся взимания целевых взносов. Ее целью будет установление механизма строгого определения размера целевых взносов, порядка их взимания, а также направления их использования. Второй поправкой в статью 26 № 217-ФЗ следует обязать органы публичной власти беспрепятственно организовывать доступ граждан – собственников земельных участков, находящихся в пределах территорий садоводческого или огороднического товарищества, к основным видам услуг, в которых у них есть потребность.

Список литературы

1. Дачная амнистия продлена еще на два года. Публикация от 13.03.2018. – URL: <https://rosreestr.ru/site/press/news/dachnaya-amnistiya-prodlena-eshche-na-dva-goda/> (дата обращения: 25.01.2019).
2. Дачная амнистия: изменения в 2017 г. Публикация от 10.03.2017. – URL: <https://rosreestr.ru/site/press/news/dachnaya-amnistiya-izmeneniya-v-2017-godu/> (дата обращения: 25.01.2019).

3. *Елизарова Г. Ю.* Интервью о ходе реализации дачной амнистии в Российской Федерации. – URL: <http://www.garant.ru/interview/208913/> (дата обращения: 25.01.2019).
4. *Знаменская А. О.* дачной амнистии: размышления на тему // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2006. – № 90 (60). – С. 29–33.
5. Калуга – городской портал. Статья «Бремя потерь». – URL: <https://www.kp40.ru/news/society/42386/> (дата обращения: 25.01.2019).
6. Пример методики расчета технологических потерь электроэнергии в линии электропередач СНТ, разработанной сетевой компанией. – URL: <https://1004kv.ru/actu/методика-расчета-технологических-потерь/> (дата обращения: 25.01.2019).
7. *Пчелинцева Т. А.* Жизнь дачников не стала легче. Полемика дачной амнистии // Общество и право. – 2008. – № 2 (20). – С. 76–80.
8. *Савинов Г. Ф.* Дачная амнистия: проблемы и перспективы // Кадастр недвижимости. – 2007. – № 4. – С. 60–68.
9. *Савинов Г. Ф.* Некоторые практические вопросы дачной амнистии // Кадастр недвижимости. – 2008. – № 2. – С. 33–37.
10. *Семенова Ю. В.* Новое в правовом регулировании дачной амнистии // Научный альманах. – 2015. – № 9 (11). – С. 1222–1224.
11. Технологическое присоединение к электрическим сетям : методическое пособие для предпринимателей (разработано ФАС РФ и Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России») // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – 2009. – № 11 (ч. II. – Гл. 8).
12. *Третьяков А. П.* Новые тенденции в управлении жилой недвижимостью в СНТ: об актуальности вопроса потребления и учета электроэнергии садоводами // Агропродовольственная политика России. – 2017. – № 12 (72). – С. 56–58.