

Законопроект о малоэтажной жилищной застройке, задуманный для содействия нацпроекту о доступном жилье, поможет миллионам граждан получить участок для строительства.

Земельно-ядерный реактор



EAST NEWS



Андрей Лазаревский,
почетный член
Российского
общества оценщиков

Земля — это наша главная материя. По Эйнштейну, материя — та же энергия. Больше доступной земли — больше потенциальной энергии от ее использования. 4 апреля Госду-

мой принят в первом чтении законопроект о развитии малоэтажной жилищной застройки территорий (№ 388150-4). Его можно сравнить с ядерным реактором. Проект создает возможность для массового вброса на рынок земельных участков для жилищного строительства: он дает органам власти и местного самоуправления право на внеконкурсное предоставление земельных участков специально создаваемым закрытым кооперативам малоэтажного жилья, а также обязывает эти органы предоставлять участки объединениям, которые создаются самими гражданами.

Мощная энергия требует и большой осторожности — она может принести как пользу, так и огромный вред. Недаром столько внимания уделяется надежности ядерных реакторов.

Утечка радиации: «законная» несправедливость

В самом общем виде эту идею нельзя не поддержать. Действительно, Россия — одна из наибольших по площади стран. У нас огромные пространства никем не обустроенной зе-

мили, всерьез обсуждается проблема потери суверенитета над неиспользуемой территорией. Цифры официальной статистики просто поражают. Фонд перераспределения земель, пополняемый в основном за счет неиспользуемых земель и банкротства сельхозпредприятий, увеличился за год на 5 млн. га и достиг к 2006 году 40 млн. га. Это превышает площадь всей Германии (35,7 млн. га). А земель запаса, то есть никак не используемых территорий, в России 105,4 млн. га. Это втрое больше той же Германии.

Понятно, что стимулировать заселение земель необходимо. Однако в черте поселений и в ближайших пригородах имеется большой спрос на участки под жилищную застройку, и, соответственно, цена на такие земельные участки высока. Средняя стоимость сотки земли в 30-километровой зоне от Екатеринбурга — \$1352, а от Челябинска — \$3305. Что уж говорить об участках вблизи столицы: в ближайшем Подмосковье! Цена сотки зашкаливает за \$7 тыс., и даже в 50-километровой зоне от Москвы до \$6 тыс. Что же до цены участков в пределах поселений, то указанные цифры можно смело десятикратно увеличивать. Так что бесплатное и неконкурентное предоставление земельных участков в поселениях и пригородах равноценно свободной раздаче пачек денежных купюр.

Член закрытого кооператива может оплачивать два и более паевых взносов в кооперативе. Таким образом, наиболее обеспеченные граждане, оплатив несколько паев, смогут получить от государства многократно большую материальную земельную «дотацию» по сравнению с теми, кто едва набрал денег на один пай. Между тем возможно несколько решений этой проблемы. Земельные участки в поселениях и в 10-километровой зоне следовало бы предоставлять исключительно очередникам, причем только такие участки, рыночная цена которых не превышает среднюю цену по поселению. Следует установить пределы по цене и размерам бесплатно передаваемого участка (в расчете на одну семью). Наконец, специальными нормами можно было бы стимулировать расселение наших переполненных городов. Достаточно разрешить бесплатное предоставление участков в сельской местности на 50–60 семей из расчета 1–2 га на одну семью для строительства жилья и садоводства-огородничества. А для защиты от спекуляции можно было бы установить запрет на перепродажу в течение десяти лет.

Совершенствование форм

Проект вводит новые формы жилищных некоммерческих объединений граждан — кооперативы малоэтажного жилья и товарищества индивидуальных застройщиков. Объединяет их то, что в них есть общее имущество — земельные участки с объектами инфра-

ИТАР-ТАСС



структуры (для прохода, проезда, водо-, электро-, газо- и теплоснабжения, охраны, отдыха и т.п.). Кооперативы предполагаются двух типов: закрытые, создаваемые при участии органов власти и МСУ, и открытые, которые удерживают граждане.

Открытый кооператив по содержанию прав собственности почти не отличается от товарищества — объединения собственников земельных участков и жилья. Дело в том, что в открытом кооперативе после внесения всего паевого взноса право собственности на предоставленное кооперативом в пользование имущество переходит к вам. Отличие лишь в способе определения голосов на общем собрании: в кооперативе — по принципу один член — один голос, а в товариществе — пропорционально площади земельных участков. Кооператив с выплаченными паями можно переоформить в товарищество. Это тот же принцип, что отличает ТСЖ и ЖСК по действующему Жилищному кодексу РФ.

Открытые кооперативы и товарищества индивидуальных застройщиков должны будут приобретать участки в общем конкурсном режиме. Он мало отличается от существующего порядка предоставления участка гражданам для индивидуального жилищного строительства. Жилищное некоммерческое объединение или вы как гражданин сможете подать заявление о предоставлении земельного участка в аренду или в собственность. Если попросите в аренду, то у администрации будет выбор: либо провести аукцион, либо опубликовать сообщение о приеме заявлений соответственно от граждан или объединений граждан о предоставлении такого участка в аренду. Если заявление о передаче в собственность, то возможен только аукцион.

Конкурсность или прямая передача?

Схема красивая, но небезупречная. Недоумение вызывает предоставленное администрации право многоступенчатого выбора: сначала между приемом заявлений и аукционом, затем между аукционом по продаже или по аренде. По каждой развилке возникает множество проблем, которые может и со-

Жилье станет доступнее, если гражданам, объединившимся в кооперативы, начнут выделять землю для строительства

здать, и решить только администрация. Например, с условиями договора аренды. Вот вам и источник злоупотреблений и коррупции, причем системной.

В этой связи заслуживает упоминания сюжет кадастрового учета. Если в течение месяца после публикации сообщения о предоставлении участка в аренду других заявлений не поступило, орган власти или МСУ предоставляет этот участок в аренду инициатору процесса — вам или жилищному объединению. При этом договор аренды заключается в двухнедельный срок, но... после государственного кадастрового учета такого земельного участка. Здесь юридическая, да и простая логика делает штопор.

Получается, что все предыдущие упражнения в демократии и публичности не имели предмета, просто фикция? Получается также, что заботы и расходы о кадастровом учете возлагаются на заинтересованного гражданина или объединение граждан. Причем все вы попадаете в зависимость от кадастровых чиновников: не будет учета — не будет и договора. А чиновники могут ненавязчиво выдвигать любые требования — от неофициальных платежей до установления границ участка по собственному произволу. Вот тебе, бабушка, и Юрьев день свободного доступа граждан к земле. Но как быть, если граждане готовы сами платить за землеустройство и кадастровый учет? Да очень просто. Достаточно было бы прямо записать в законе, что такой учет может инициировать по поручению органа власти или МСУ заинтересованный гражданин или жилищное некоммерческое объединение граждан. Если земельный участок будет выставлен на аукцион и в конечном итоге достанется кому-то другому, то затраты по кадастровому учету, конечно же, должны были бы компенсироваться за счет средств от аукциона (учитывая трудозатраты — в двойном размере).

И все же повторим: главное в проекте — расширение права граждан на получение

участков под застройку. Кооперативы и товарищества, создаваемые в инициативном порядке, начнут бомбардировать заявлениями местных чиновников, а они должны будут в установленный срок принимать решения о предоставлении долгожданных участков под застройку. Тем более что для стимулирования малоэтажного жилищного строительства проект наделяет органы исполнительной власти и МСУ дополнительными правами. Здесь и разработка конкретных жилищных «национальных проектов» (федеральных, региональных, муниципальных), и обеспечение территорий малоэтажной жилищной застройки инфраструктурой (коммунальной, дорожной, «иной внешней») или содействие по подключению к существующей инфраструктуре. И всяческая помощь кооперативам — от правовой и обучения актива до работы органов МСУ в качестве заказчиков землеустройства и посредников при кадастровом и техническом учете недвижимости в интересах кооперативов, а также при регистрации их прав на земельные участки. При этом землеустройство и технический учет (инвентаризация) могут финансироваться из средств местного бюджета.

Впрочем, услуги по юридическому оформлению недвижимости имеют смысл только для помощи открытым кооперативам и товариществам. Если же речь идет о закрытых институтах, мы возвращаемся к отмеченному выше недоразумению: по-хорошему, власти должны сначала создать участок и лишь затем его передавать. Если же следовать тексту проекта, то власти смогут все блага государственно-муниципальной поддержки подарить лишь тем закрытым кооперативам, которые формируют сами.

Подробнее о закрытых кооперативах

Закрытые кооперативы — одна из главных новаций проекта. Их суть в следующем. Роспотребнадзор, Федерация, субъекты РФ и органы МСУ из своих земель могут сформировать участки для малоэтажной застройки — до трех этажей. Здесь могут быть запланированы и отдельно стоящие дома для одной семьи, и составленные из нескольких блоков на одну семью, и небольшие (до четырех блок-секций) многоквартирные дома. Такие участки бесплатно передаются созданному при участии власти закрытому кооперативу в аренду не менее чем на пять лет. После завершения строительства жилых объектов и регистрации права собственности на них кооператива право земельной аренды автоматически превращается в право собственности кооператива на весь участок.

Участником закрытого кооператива теоретически может стать каждый гражданин РФ старше 16 лет: в кандидаты зачислят на основании одного лишь заявления. В члены

ИТАР-ТАСС



кооператива специальный учетный орган будет включать кандидатов в порядке очередности поданных заявлений. Но существует перечень лиц, которые имеют право на внеочередное участие: это принятые на учет нуждающиеся в жилье по социальному найму, постоянно проживающие в данном муниципальном образовании, имеющие трех и более несовершеннолетних и совместно проживающих детей. Сюда же отнесены молодые (до 30 лет) супруги с семейным «стажем» более трех лет, имеющие хотя бы одного несовершеннолетнего ребенка.

Закрытым кооперативам малоэтажной жилищной застройки обещана государственная поддержка. Фактически она уже предоставляется в форме бесплатного участка. Правда, бывшие очередники расплатятся тем, что их снимут с учета как нуждающихся в жилье. Однако им же могут быть предоставлены субсидии «с учетом имущественного положения» на оплату первой части их паевого взноса. Иные, кроме очередников, граждане, став членами закрытого кооператива, получат участок под жилье совсем даром.

Размер имеет значение

Всех волнует вопрос: какие участки — где и какого размера — можно будет получить закрытому кооперативу для строительства жилья, что на них можно строить? Ответ есть только на последний вопрос, да и то неопределенный. Орган, осуществляющий ведение учета и формирующий из кандидатов список учредителей кооператива, отбирает типовые проекты «территориального планирования» малоэтажной жилищной застройки. Один из таких проектов, включающий схему размещения объектов недвижимости, должен быть утвержден учредителями кооператива.

Неизвестны также минимальные, а главное — максимальные размеры предоставляемых участков. Это открывает простор для административного произвола, причем в самых неожиданных формах. Как вам понравятся кооперативные монстры, занимающие преобладающую часть территории местного самоуправления, подконтрольные местным начальникам? Это будет и несправедливо, и

Всех волнует вопрос: какие участки — где и какого размера — можно получить закрытому кооперативу для строительства жилья, что на них можно строить?

неэффективно. Несправедливо потому, что это, по сути, будет понуждением нуждающихся в жилье граждан входить только в единственный (или один из немногих) кооператив, накрепко привязанный к местной администрации, которая его и формирует. Неэффективно, потому что нормальное управление огромным жилищным массивом частной застройки с большим числом членов кооператива попросту невозможно.

Для доказательства этого утверждения нет надобности ссылаться на теорию нобелевского лауреата о размере фирм или примеры западных корпоративных «энтронов». Достаточно посмотреть на печальную картину «демократии» в наших многоквартирных домах, где зачастую правление нечестно манипулирует несколькими сотнями семей, которые из-за распыленности голосов не могут им противодействовать.

К сожалению, проект явным образом стимулирует создание больших по численности кооперативов (20 человек минимум). Верхнего предела числа членов кооператива нет (может включать 500 и более членов). Для кооперативов с количеством членов более ста установлено, что общее собрание проводится в форме конференции уполномоченных. Уполномоченный избирается не менее чем от десяти и не более чем от пятидесяти членов кооператива, причем самих уполномоченных должно быть не менее десяти.

Курс на большие кооперативы продолжается и нормы об их реорганизации: она допускается только как слияние соседних кооперативов (соответственно закрытых или открытых). Но как быть, если для более эффективного управления люди захотят разделиться? Неужели повторяется известная из истории кампания по укрупнению колхозов? При сотнях членов это уже не кооператив, а целая корпорация, где структура управления громоздка, а эффективный контроль за менеджментом невозможен. Ведь управление через

делегатов — это форма управления вовсе не кооперативная, а присущая лишь открытым АО. Кооператив же — малая форма объединения граждан, в нем, по нашему мнению, не должно быть больше 200 членов.

Новая коллективизация

По своей сути закрытый кооператив малоэтажного жилья превращен в полный аналог советского колхоза. У входящих в него граждан нет права собственности на имущество, оно принадлежит кооперативу, то есть фактически — его правлению. Те немногие права, которыми все же будет обладать член закрытого кооператива (пользование имуществом, право на пай, право голоса на общем собрании по принципу один человек — один голос), будут несравнимо меньше, чем у участников предусмотренной ГК РФ общей собственности.

По сути, предлагаемая новая «форма собственности» вводит дисбаланс прав и обязанностей члена кооператива. Эти обязанности — оплатить всю сумму расходов на создание имущества и на его содержание, а права — на возмещение лишь части этой суммы в размере «пая», доля которого в общей сумме постоянно уменьшается за счет не подлежащих возмещению текущих платежей. Советская история свидетельствует, что колхозы были неэффективными объединениями граждан. Насколько оправданна новая попытка восстановления этой старой формы собственности и кому выгодна «новая коллективизация»?

Как показывает анализ, «колхозная» форма собственности в закрытом кооперативе может быть использована для того, чтобы отобрать такое жилье у покупателя пая, владельца жилья или его наследника без равноценной компенсации. Оснований для того, чтобы отобрать имущество, предусмотрено много, например если приобретатель пая или наследник не подал заявление о приеме в члены кооператива в течение месяца со дня приобретения пая.

Член кооператива может быть по суду исключен из кооператива на основании решения собрания и даже по решению правления. Столь тяжкое наказание возможно за самое небольшое нарушение — за неисполнение обязанностей, установленных уставом кооператива, за нарушение сроков внесения любого взноса либо их незначительную недоплату (более трех раз в течение года, за просрочку взноса на три месяца).

Возможен, например, такой способ «экспроприации»: кооператив скрывает заявление о приеме, а затем объявляют, что оно в месячный срок «не подано», и через суд исключают такого гражданина. Исключенному выплачивают возмещение, но размер компенсации будет определяться не рыночной стоимостью жилой недвижимости, а всего лишь размером пая. Мало того, что сумма пая фиксирована и

не индексируется, в нее не включены иные значительные затраты члена кооператива, в том числе членские взносы на содержание имущественного комплекса. Реальная стоимость выплачиваемого пая будет также уменьшена из-за «законной» расщепки: время выплаты пая — до двух лет. А неустойка за несвоевременную выплату может быть установлена в уставе кооператива сколь угодно мизерной. Кроме того, бывший член кооператива обязан освободить помещение в течение двух месяцев после прекращения членства, что несравнимо с двухлетним сроком выплаты ему пая. Короче говоря, возможность спекуляции на разнице между реальной стоимостью жилого имущества и размером возмещения создает для правления «колхоза»... простите, для правления закрытого кооператива стимул по использованию «законных» схем избавления от членов кооператива.

Как выделиться частнику

Возможности для преобразования закрытого кооператива в другую форму нет. Так что если вам не понравятся кооперативно-колхозные порядки, есть только один путь — продать свою кооперативную недвижимость. Но сделка возможна только в форме продажи пая. Его стоимость будет значительно ниже, чем цена идентичной нормальной частной недвижимости — с учетом ограниченных прав собственника пая и описанных выше рисков. Иначе говоря, при продаже вы потеряете приличную сумму.

Избежать таких потерь членам закрытого кооператива поможет только одно средство — его ликвидация. В этом случае имущество кооператива (после удовлетворения требований кредиторов) распределяется между членами пропорционально их паям. Очевидно, хотя это и не сказано прямо, что свой дом, квартиру член кооператива получает в собственность. Также в собственность он должен, по-видимому, получить и землю, будь то участок под блочным домом или отдельные участки под каждым индивидуальным домом. (Это сказано почти эзоповым языком — через отсылку к новой главе 15 ЖК РФ об общем имуществе собственников земельных участков.)

Правда, ликвидироваться придется по суду: по непонятной причине закрытому кооперативу малоэтажного жилья, в отличие от открытого, не разрешена добровольная ликвидация. Таким образом, самоликвидация закрытого кооператива — это хоть и странный, но единственный способ получения гражданами полноценных прав частной собственности на свою недвижимость — на квартиру, дом и участок.

В товарищах согласие

В новых нормах о товариществах обнаруживаются две проблемы, которые могут затронуть интересы многих граждан. Первая —

о «товарищах-латифундистах». Дело в том, что правом голосования на общем собрании собственников в малоэтажной жилищной застройке обладают только собственники земельных участков. Можно представить себе ситуацию, когда немногие члены товарищества, имеющие большие участки, будут делить свои владения на более мелкие лоты и сдавать их другим лицам в аренду для строительства их собственного жилья. И хотя такие земельные арендаторы будут собственниками своих домов или квартир, право голоса в товариществе они не получают. А «товарищи-латифундисты» смогут устанавливать кабальные условия аренды участков. Такую земельную аренду надо бы сразу запретить законом.

Вторая проблема — бедных садоводов-огородников. Дело в том, что садоводческим и подобным объединениям дается право передавать все участки, занятые инфраструктурой (имуществом общего пользования), в собственность тех садоводов, которые оформили свои сотки в собственность. Участки под дорогами, трубопроводами и т.п. автоматически перейдут в общую долевую собственность собственников земельных участков. В чем проблема? Да в том, что члены садоводческого товарищества, которые не смогли или не захотели оформить право собственности на свои участки, лишатся прав на объекты инфраструктуры, которые были созданы на их деньги. Оформление прав собственности, несмотря на «дачную амнистию», по-прежнему дорого и долго, да к тому же мороза с переоформлением — это право, но не обязанность граждан. Последствия такой неаккуратной нормы будут плохими: объединение дачников-собственников сможет взимать с неоформившихся произвольную плату за пользование инфраструктурой — за проезд и использование водопровода и электросетей.

Подведем итоги. Не успели мы забыть о колхозном иге, как нам предлагают его новую версию — «пай-без-собственности». Совсем недавно мы проходили сюжет с безграничными правами местных органов власти по распоряжению земельными участками, в итоге которого получили проблему обманутых дольщиков. Не успели разобратся с ними — и снова даем безграничные права чиновникам. Неужели правда, что история учит только тому, что она ничему не учит? Или все-таки возобладает здравый смысл и общественный интерес? Сделать это несложно: достаточно отказаться от «странных» колхозных особенностей закрытых кооперативов, сделав владельцев паев собственниками их квартир и домов, устранить описанные выше огрехи и недоразумения. И тогда новый закон действительно откроет дорогу в земли новой России.