

Проблему нехватки участков под застройку планируется решить при помощи «развития застроенных территорий». Дома в районах «развития» будут освобождать от жителей частные девелоперы, которые должны построить или купить гражданам другое жилье.

Великое расселение народа



EAST NEWS



Андрей Лазаревский,
почетный член
Российского общества
оценщиков

Объемы жилищного строительства растут медленно, а цены на жилье вместо того, чтобы снижаться, поднимаются все быст-

рее. Одна из причин — изначально заложенная в пакет нацпроектов ошибка: стимулируемый ипотекой спрос намного обогнал предложение на рынке нового жилья. Исправить этот перекос, по-видимому, призван принятый в декабре Госдумой закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации». Внесен проект был рядом депутатов во главе с Марином Шакумом, который имеет опыт в строительном бизне-

се. Закон проведен через парламент, как литературный президентский поезд: второе чтение — 22.11.06, через день — третье, 8.12.06 его уже одобрил Совет Федерации, а 20.12.06 и президент.

Спору нет, препятствий для жилищного строительства в России много, причем многие из них рукотворные. Чего только стоит десяток госэкспертиз проектной документации (санитарно-эпидемиологическая, пожарной безопасности, экологическая, историко-культурная, условий труда, защиты

от чрезвычайных ситуаций, инвестиционных проектов, безопасности — промышленной, гидротехнических сооружений и ядерных установок). Сейчас каждая из таких экспертиз проводится отдельным ведомством и бюрократическая тягомотина серьезно тормозит возведение жилья. Так, в начале 2006 года строители Иркутской области были вынуждены написать коллективное письмо губернатору области по поводу многомесячных задержек с проведением экологической экспертизы, что могло сорвать планы жилищного строительства всего региона.

Новый закон исключает из предмета экспертиз проектную документацию (сами институты сохраняются). Вводится система единого государственного строительного надзора. Сокращается перечень объектов, подлежащих такому надзору (только для особо опасных, технически сложных и уникальных объектов).

Объективное и самое серьезное препятствие для возведения жилья в поселениях — нехватка участков под застройку. Для решения этой проблемы в проекте предприняты, без преувеличения, титанические усилия. Вводятся схемы «развития застроенных территорий» и ипотеки государственных и муниципальных участков, создаются условия для расширения поселений за счет земель сельскохозяйственного назначения. Субъектам Федерации предоставляется право распоряжаться федеральными участками, «выселяя» на другие площадки унитарные предприятия, которые используют их неэффективно. Наконец, вводится внеаукционное предоставление участков для инвесторов, ранее выполнивших обязанности по расселению.

Все эти экстраординарные меры направлены на увеличение участков для жилой застройки. Каков будет результат этих усилий, покажет время. Но, как всегда, возникает проблема благой цели и средств, допустимых для ее достижения. О средствах, которые предлагает новый закон, можно говорить уже сейчас — достаточно проанализировать текст этого документа.

Аукцион для своих

Схема «развития застроенных территорий» такова. Муниципалитет выбирает территорию для развития в границах элемента планировочной структуры (квартала, микрорайона) или его частей, в границах смежных «элементов». Условие только одно: на такой территории расположены аварийные или многоквартирные дома, «снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления» (чч. 1, 3 ст. 461 Градостроительного кодекса). В переводе на



PHOTOXPRESS.RU

нормальный язык это означает, что в застройку могут превратиться районы, где уже находятся жилые дома и другие объекты недвижимости, в которых живут и трудятся люди. Главное, чтобы такой район нравился потенциальным инвесторам. А нравятся им, как правило, центральные части городов, районы, прилегающие к паркам и набережным, удобно расположенные промзоны. Что касается Москвы, где цена земли очень высока, здесь под «развитие» может попасть практически любой район.

В отношении «территории развития» принимается предусмотренный Градостроительным кодексом план землепользования и застройки, и разрешенное использование территории меняется на жилье. Затем проводится аукцион за право заключения договора «о развитии застроенной территории в целях жилищного строительства». По договору победитель аукциона (назовем его девелопер) должен подготовить проект планировки территории и застроить ее новыми домами. Но перед строительством девелопер обязан освободить существующие жилые помещения от их жителей (о них — чуть позже). Для этого он должен построить или приобрести другое жилье, передав его в государственную или муниципальную собственность. Так освобождается муниципальное жилье. С частной недвижимостью сложнее. Девелопер обязан уплатить выкупную цену за изымаемые жилые помещения, признанные аварийными, подлежащими сносу (п. 5 ч. 3 ст. 462). Прочие частные строения девелопер может выкупить только в соответствии с гражданским законодательством, то есть по рыночной цене. После завершения проекта «раз-

Поправки в Градостроительный кодекс узаконили «южнобутовские» художества чиновников и распространение их на всю страну

вития территории» земельные участки (за вычетом участков инфраструктурных и социальных объектов) девелопер по своему желанию получает в аренду или в собственность.

Обрисованная конструкция внешне напоминает опыт успешно действующих в развитых странах корпораций по развитию территорий. Не вдаваясь в тонкости юридических различий, отметим главное. Там подобные проекты развития территории, во-первых, явление редкое, реализуются в «районах бедствия» (в кварталах трущоб, на территории свалок и т.д.), и, во-вторых, осуществляются они в условиях развитого рынка недвижимости, включая рынок земельных участков при жестком контроле, обеспеченном законом и институтами гражданского общества. Совершенно очевидно, что условия для проектов «развития территории» в России диаметрально противоположные.

Во-первых, в новом законе они представлены как типовое, то есть массовое решение проблемы. И это в условиях, когда в стране преобладает государственно-муниципальная собственность на участки, а гражданское общество представляет Общественная палата, которая ничего не контролирует. Что же до самих норм об аукционах за право подписать договор о «развитии территории», то они создают самые широкие возможности для злоупотреблений и нарушения прав граждан.

Собственно аукционная процедура прописана почти идеально. Но вот это «почти» в сочетании с дополнительными требованиями к будущему победителю превращают аукцион в формальное прикрытие для скрытой целевой передачи правомочий по «развитию территории» той частной фирме, которую заранее определит администрация. Закон позволяет в выставленный на аукцион проект договора о развитии застроенной территории включать неопределенные «иные» существенные условия» (абз.1 ч.8 ст.461 ЗК РФ). Это инструмент фаворитизма: с помощью «иных условий» можно «настроить» условия договора на конкретного девелопера. Установленные новым законом дополнительные требования к фирме-девелоперу создают высокие риски для всех возможных будущих подписантов договора по «развитию территории». Для всех, кроме близких к администрации.

При ненадлежащем исполнении существенных условий договора (максимальных сроков строительства и «иных» условий) права на земельные участки могут быть прекращены (ч.8 ст.462 ЗК РФ). Орган местного самоуправления вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора, если нарушены условия и сроки передачи части построенного имущества в муниципальную собственность. Администрация имеет множество возможностей спровоцировать «ненадлежащее исполнение» в отношении чужаков, например искусственно затормозив строительство, не говоря уже о творческом использовании бланкетной нормы об «иных» условиях.

Если «чужой» все же рискнет подать заявку на аукцион, ему надо предвидеть две возможные ловушки. Инструментом пред-аукционного отсева может послужить «налоговый рычаг». Заявитель не допускается к аукциону, если предоставил недостоверные сведения, в том числе по отсутствию задолженности по начисленным налогам, сборам и платежам в бюджеты или государственные внебюджетные фонды (ч.14 ст. 463 ЗК РФ). Может случиться, что налоговые органы внезапно, как это часто бывает, обнаружат недоплату и фактически снимут заявителя с дистанции. Возможен отсев и при приеме заявок. Заявитель становится участником аукциона с момента подписания организатором аукциона протокола приема заявок (ч.17 ст. 463 ЗК РФ). Но не сказано, за какой срок до даты аукциона такой протокол появляется. Это дает возможность организаторам отсеивать не-удобные фирмы буквально накануне аукциона, чтобы избежать отмены аукциона судом. Практический результат этих норм очевиден: «чужие» на аукцион не попадают.

Аварийная реконструкция

Сегодня изъятие участка как бы для муниципальных нужд, но фактически для жилищного строительства является незаконным. В заключении президента РФ Владимира Путина на текст проекта после первого чтения говорилось: «Нельзя согласиться с предлагаемыми законопроектом изменениями, согласно которым развитие застроенной территории в целях жилищного строительства определяется как действия по реализации муниципальных нужд». По-видимому, здесь сказался шквал критики в прессе по поводу приравнивания частного строительства к муниципальным нуждам, которое узаконило бы показательный «южнобутовский» беспредел столичных властей. Казалось бы, это замечание учтено: появилась формулировка «снос, реконструкция... на основании муниципальных адресных программ» (ч.3 ст.461 ЗК РФ). Но фактически спорную норму сохранили: навязываемая муниципалитетом принудительная «реконструкция» приравнена к аварийности. В отношении многоквартирных домов орган, признавший дом аварийным или подлежащим реконструкции, предъявляет к собственникам помещений требование о сносе или реконструкции. Если в течение шести месяцев они не подадут такое заявление, земельный участок и жилые помещения будут изъяты для муниципальных нужд (дополнение в ст.32 ЖК РФ, п.1 ст.34 проекта). Это означает узаконивание «южнобутовских» художеств чиновников и распространение их на всю страну.

Собственники иной, кроме жилой, недвижимости оказались в еще худшем положении. Для них обязанность муниципалитета обеспечить предварительное и равноценное возмещение подменена правом девелопера на выкуп по гражданскому законодательству, то есть по рыночной цене (ч.6 ст.462 ЗК РФ). Разница гигантская: в случае изъятия для муниципальных нужд собственник сносимого дома мог бы требовать возмещения стоимости на момент до объявления о предполагаемом сносе. И это было бы действительно равноценное возмещение. Девелопер же в суде докажет, что рыночная цена дома, обреченного на уничтожение, ничтожно мала. И суд согласится с мизерной оценкой на момент, предшествующий сносу.

Коротко говоря, новое жилищное строительство, осуществляемое частной фирмой, приравнено — таки к муниципальным нуждам. Такая ситуация лишает надежность права граждан и организаций на любую городскую недвижимость. Любой дом, предприятие, даже застроенный домами район становятся потенциальным объектом рейдерского «наезда» богатого инвестора, дружного с главой местной администрации.



Любой дом, предприятие становится потенциальным объектом рейдерского «наезда» богатого инвестора, дружного с главой местной администрации

Продажа государства

Изъятие имущества для государственных или муниципальных нужд — это одна из существенных обязанностей государства, которые относятся к его «полицейским» функциям. В странах с развитыми экономической и правовой системой в законе четко прописаны и случаи такого изъятия, и процедура определения цены изымаемого имущества. В любом случае полномочия по изъятию, как и сопутствующая ответственность (финансовая, социальная, политическая), лежат на государстве/ муниципалитете. Наглядный пример: в одной из развитых стран участок прямой как стрела скоростной магистрали делает петлю метров в сто, огибая стоящий почти на трассе домик. Очевидно, с собственником не удалось договориться, и власти были вынуждены скорректировать трассу. Это кажется ущемлением прав большинства, но на самом деле отражает высокую степень защищенности прав собственности в этой стране. Это важнее: гарантированные права собственности — основа экономического процветания.

Совершенно иную систему создает вводимая новым законом схема аукционной продажи права на подписание договора о развитии застроенной территории. В уже упомянутом заключении президента был вопрос: что является предметом аукционных торгов? Ответ — в тексте нового закона. На лицо, подписавшее договор о развитии территории, возлагаются обязанности государства (муниципалитета) по расселению, возмещению ущерба и выкупу недвижимости. Эти обязанности включают и определенные права тех же институтов. Фактически речь идет о передаче на аукционе частному лицу части правомочий государства и муниципалитета. А это есть приватизация государства. Такая передача противоречит Конституции: «Народ осуществляет свою власть... через органы государственной власти и органы местного самоуправления». «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации» (чч.2 и 4 ст.3 Конституции РФ).

Следствием таких неконституционных действий будет неизбежное нарушение девелопером прав граждан. Характерно, что о правах последних новый закон умалчивает, тогда как права девелопера защищает всемерно. Так, запрещается включать в договор «о развитии» условия, которые влекут за собой дополнительные расходы девелопера (ч.5 ст.462 ЗК РФ). Здесь возникает нестыковка. Дело в том, что сама обязанность девелопера проводить возмещение ущерба выселяемым лицам есть именно неопределенное условие — в том случае, если возмещение будет обсуждаться с выселяемыми лицами. Но из контекста закона получается, что сумма возмещения известна заранее. Никакой бизнесмен не станет участвовать в аукционе, не просчитав все свои будущие расходы. Получается, что жилые

дома будут продаваться под снос вместе с живыми людьми и их действительными правами, оцененными без участия собственников.

Всех, конечно, интересуют подробности получения «другого» жилья: в каком районе — в том же или в другом, каково соотношение комнат, площади квартир — старой и новой. А если человеку не понравится предоставленная новая квартира? А если в цене не сойдутся? Подобрать новую квартиру бывшему собственнику и решить все нестыковки должен девелопер. А его закон ставит в безвыходное положение. Ведь если он не выполнит условия договора по «развитию территории», его права на земельные участки, как уже говорилось, будут прекращены. И из-за нескольких «упертых» собственников недвижимости под угрозой окажутся инвестиции частного лица в десятки миллионов долларов. Получается, что закон просто натравливает бизнес на граждан.

Отнять и поделить?

Как утверждается в пояснительной записке к законопроекту, сегодня процедура регистрации прав на недвижимость при ее разделе излишне осложнена. Для упрощения в Закон о регистрации прав вводится очень странная новация: если права на «материнский участок» возникли до 30.01.98, то при его разделении, слиянии или выделении из него другого участка государственной учет «материнского участка» не проводится (дополнение в п.9 ст.12 ФЗ о регистрации прав на недвижимость; ч.1 ст.17 проекта. Впрочем, этот беспредел уже заложен поправками в ФЗ о введении Земельного кодекса — ч.1 ст.2 Закона №53-ФЗ от 17.04.06). Иначе говоря, новый закон требует сразу переходить к регистрации вновь образованных участков, несмотря на то, что и происхождение материнского участка, и

права на него не подтверждены. В ситуации, созданной этой странной нормой, правообладатель, чьи права не отражены в ЕГРП (Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество), не сможет оспорить произвольные действия в отношении его участка после разделения последнего. Между тем по действующему закону права на недвижимость, возникшие до 30.01.98, считаются действительными без их регистрации. Обладателей таких прав в России большинство, и именно их интересы могут пострадать от такой новации.

Надо отметить, что в странах с развитой системой регистрации прав на недвижимость первичная регистрация прав на объект может занимать несколько месяцев — для тщательной проверки. Хотя для совершения любой последующей сделки с недвижимостью требуется всего несколько дней, а то и часов, как, например, в Австралии. (Проверки нет только там, где регистрируют не права, а сделки, например, в США, где надежность прав гарантируют страховые компании.) Как видно, решая утилитарную задачу «развития территории», новый закон разрушает основу регистрации прав на недвижимость, основанную на доверии к самой системе регистрации. Придется забыть о гарантиях государства в отношении истинности записей о правах. Короче говоря, получается схема «отнять и поделить», которой позавидовали бы и болшевики: ведь все производится из строго «законных» оснований, противоречащих, правда, ст. 2 Конституции РФ.

Аналогичная проблема возникает с сюжетом о залоге недвижимости (ипотеке). Ведь по своим юридическим последствиям ипотека — такое же распоряжение недвижимостью, как и продажа. Установлено, что «отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для ипотеки таких земельных участков...» (дополнение п.1 ст.5 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»; п.1 ст.19 проекта). Эта норма дает возможность муниципалитету и государству заложить чужой или спорный участок, позволяет игнорировать интересы граждан и организаций в тех случаях, когда существует спор по границам участков.

Для кого ипотека?

Проект стимулирует институт так называемой строительной ипотеки. По ней участок или право его аренды используется как обеспечение кредита для строительства на этом же участке. Весь позитив этих новаций перекрывается предельно благоприятными условиями для коррупции и иных злоупотреблений. Описанная в проекте схема ипотеки муниципальных и государственных

Изменения, предлагаемые в статью 31 Кодекса, конкретизируют и уточняют процедуру выбора земельного участка, в случае если земельный участок предоставляется с предварительным согласованием места размещения объекта. В частности, предлагается исключить «посредническую функцию» органов государственной власти и реализовать принцип «одного окна», при котором во всех случаях, предусматривающих выбор земельного участка, заявители обращаются непосредственно в органы местного самоуправления.

— Вовлечение в хозяйственный оборот в целях жилищного строительства неиспользуемых федеральными организациями земельных участков, которые могут составить мощный ресурс для увеличения объемов жилищного строительства.

— Аукцион как единственный способ предоставления земельных участков для жилищного строительства не позволяет органам власти выполнять свои функции по строительству социального жилья.

— Нормы о предоставлении земельных участков для жилищного строительства на аукционах не имеют обратной силы, соответственно, лица, которые затратили определенные временные и финансовые ресурсы в целях утверждения акта выбора земельного участка для строительства, имеют право на предоставление земельного участка в соответствии с законодательством, действовавшим до 1 октября 2005 года.

участков может стать инструментом фиктивной продажи общественного имущества за смешные деньги, равно как и инструментом растаскивания бюджетных средств.

Дело в том, что действующий закон «Об ипотеке» написан в интересах самостоятельных участников рынка и не учитывает специфики деятельности чиновников как распорядителей общественной собственности. Действительно, трудно себе представить сговор между кредитором и заемщиком, если каждый из них защищает свой интерес. А вот сговор между чиновником, распоряжающимся общественным имуществом, и аффилированным с ним кредитным учреждением вполне возможен. А при отсутствии законодательных механизмов контроля просто неизбежен. Тем не менее проект ничего не говорит о таком контроле.

Новые «залоговые аукционы»

При принятии судебного решения в связи с дефолтом по платежам участок может быть реализован на аукционе только с согласия залогодателя и залогодержателя (новая ч.4 ст.56 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»; п.4 ст.19 проекта). Иначе говоря, даже суду запрещено принять решение об аукционной продаже, если с этим не согласились чиновник-залогодатель и его визави-кредитор. Напомним, что в аукционной продаже участка, то есть за максимальную цену, заинтересованы граждане, живущие в муниципалитете или в субъекте РФ, а в передаче «по соглашению» — потенциальные участники сговора. Публичность таких договоров и соглашений также не предусмотрена, так что все будет скрыто завесой «коммерческой тайны».

Устанавливается бланкетная норма о праве суда в решении об обращении взыскания на земельный участок, заложенный по договору об ипотеке, установить особые условия о предельном количестве повторных публичных торгов и размерах снижения на них начальной продажной цены (п.3 новой ст.621 ФЗ «Об ипотеке»; п.7 ст.19 проекта). И тут же говорится, что и предельное количество аукционов и размеры снижения цены определяются уже залогодержателем с согласия залогодателя (п.4). Похоже, что суд будет только прикрытием такого согласия. Бланкетная норма в законе недопустима сама по себе, поскольку означает право на произвол, который в данном случае прикрывается авторитетом судебного решения. А произвол здесь прописан черным по белому: при продаже с торгов цена на участок будет не повышаться (как в нормальных рыночных условиях), а снижаться! Этот, казалось бы,



СЕРГЕЙ АРИСТАРХОВ

абсурд («нормальный» кредитор-залогодержатель не заинтересован в снижении цены) логичен только в схеме корыстного «залогового аукциона» для своих. Кстати, администрация имеет широкие возможности сделать участок неликвидным (резервирование участка или его части для государственных или муниципальных нужд, административное изменение разрешенного использования). Какой же независимый кредитор согласится дать кредит под актив, цена которого будет заведомо (по закону) снижаться?

Независимый кредитор денег не даст, а аффилированный даст и останется без конкурентов. Благодаря этому близкая к администрации кредитная организация сможет получить высокий процент за кредит — за счет средств бюджета. Еще больший ущерб нанесет такая ипотека местному и бюджету, и сообществу из-за возможности дешевой распродажи участков близким фирмам через процедуру ипотеки.

Хитрости расчетов между своими

Чиновники смогут воспользоваться нормой ФЗ «Об ипотеке», по которой при невыплате муниципалитетом кредита земельный участок перейдет в собственность кредитора без обращения в суд — на основании соглашения с муниципалитетом-залогодателем (ч.1 ст.55 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»). Законопроект убирает ограничения для снижения «зачетной» цены (новая ч.4 ст.58 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»; ч.5 «б» ст.19 проекта). Сегодня ФЗ «Об ипотеке» устанавливает, что после дефолта по кредитным платежам и несостоявшихся публичных торгов кредитор-залогодержатель вправе приобрести

Субъектам Федерации предоставляется право распоряжаться федеральными участками, «выселяя» на другие площадки унитарные предприятия, которые используются неэффективно

заложенное имущество по цене не более чем на 25% ниже его начальной продажной стоимости. Так законодатель защитил незадачливого заемщика от жадности банка-кредитора, который не вправе зачесть участок, оцененный в 100 единиц, дешевле, чем в 75. По новому закону банк-кредитор может на законных основаниях объявить муниципалитету сколь угодно низкую «зачетную» цену участка — хоть 5 вместо 100. А оставшуюся непогашенной большую часть кредита муниципалитет должен будет оплатить «дружественному» банку из бюджета или другой недвижимостью. Это идеальная схема для «законного» присвоения муниципальной недвижимости и выкачивания бюджетных средств.

В чьих интересах эти «ипотечные вольности»? Новыми нормами могут воспользоваться как муниципалитеты, так и субъекты Федерации. Последним предоставлены права по ипотеке неразграниченных государственных земель городов и пригородов (ч.2 ст.621), по распоряжению в течение полутора лет (до 1.11.2008) участками федеральных государственных унитарных предприятий, а также — на основании местного закона — неразграниченными земельными участками столиц субъектов РФ.

Столь широкий и «высокий» перечень лиц, заинтересованных в использовании ипотеки в личных целях, неизбежно делает «залоговые схемы» с общественными земельными участками весьма популярными.