

О «ПРАВОВЫХ ПРОБЕЛАХ» В РЕГУЛИРОВАНИИ ОКАЗАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ В КОТТЕДЖНЫХ ПОСЕЛКАХ

А.Н. Сухарев

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г.Тверь

Представлена проблема «правового вакуума» в регулировании предоставления услуг по обслуживанию общего имущества коттеджных поселков, вместе с тем, коттеджные поселки стали являться одной из привлекательных форм решения жилищных проблем граждан. Урегулирование общественных отношений в данной сфере по аналогии закона или аналогии права не всегда удается в силу правовой неопределенности. Необходимо внесение в законодательство Российской Федерации понятия о коттеджных поселках, а в жилищное законодательство – положений об управлении коттеджными поселками, а также норму о возникновении и прекращении права на долю в общем имуществе коттеджного поселка.

Ключевые слова: *индивидуально-жилищное строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищно-коммунальные услуги, коттеджные поселки, общее имущество, внешние эффекты.*

В российском законодательстве отсутствует правовое регулирование коттеджных поселков и предоставления им коммунальных услуг. Коттеджный поселок обычно представляет собой совокупность индивидуальных жилых домов. В коттеджных поселках создается общая инфраструктура, которая повышает качество проживания на соответствующей территории и обуславливает более высокую стоимость объектов недвижимости, находящихся на территории таких поселков. Общая инфраструктура может включать дороги, линии электропередачи, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, места сбора мусора, детские площадки, охрану, видеонаблюдение и проч.

При комплексной застройке территории общая инфраструктура коттеджного поселка должна передаваться в собственность органов местного самоуправления, на которые законодательством возложены функции по организации предоставления коммунальных услуг, включая создание коммунальных организаций. Финансирование этих услуг должно происходить за счет устанавливаемых тарифов, а в ряде случаев и за счет их софинансирования со стороны местного бюджета. Однако муниципальная власть не заинтересована в том, чтобы брать на себя дополнительное бремя расходов. В этих условиях «муниципальная модель» организации предоставления коммунальных услуг стала подменяться «коллективной моделью», основанной на самоорганизации собственников земельных участков. «Коллективная модель» предполагает учреждение собственниками земельных участков юридического лица – управляющей компании, которая создает и обслуживает общую инфраструктуру коттеджного поселка, покрывая свои расходы за счет вступительных и членских взносов или иных обязательных платежей. Законодательство не запрещает гражданам создавать такие организации, в чем проявляется свобода воли этих лиц, направленная на обеспечение качества получаемых ими жилищных и коммунальных услуг.

Сегодня в России коттеджные поселки обычно создаются субъектами предпринимательской деятельности путем перевода земель сельскохозяйственного назначения в земли поселений. В рамках этого формируется инфраструктура в виде дорог, коммуникаций и проч. Такая инфраструктура и коммуникации не принадлежат собственникам отдельных участков на праве общей собственности, но в целях жизнеобеспечения граждан должны обслуживаться. Поэтому субъекты предпринимательства создают организации для управления такой инфраструктурой. В одних случаях, это имущество остается в собственности субъектов предпринимательской деятельности и они от предоставления услуг получают прибыль. В других – безвозмездно передается в собственность созданной обслуживающей организации. В ряде случаев при продаже земельных участков под индивидуальное жилищное строительство или индивидуальных жилых домов в договоре с покупателями устанавливается плата за пользование

дорогами, а земельные участки бывшие собственники (продавцы) обременяют платным сервитутом [5].

При создании коттеджного поселка и переводе земель из одной категории в другую увеличивается рыночная и, соответственно, кадастровая стоимость земли. Благодаря этому субъекты предпринимательской деятельности получают экономическую выгоду, а муниципальные образования, на территории которых будут находиться коттеджные поселки – дополнительные поступления по земельному налогу, налогу на имущество физических лиц и отчислений от налога на доходы физических лиц. Однако это требует и дополнительных затрат со стороны муниципального образования по обслуживанию инфраструктуры нового коттеджного поселка. Не передача такой инфраструктуры в муниципальную собственность приводит к необходимости ее обслуживания со стороны собственников земельных участков под ИЖС и индивидуальных жилых домов, находящихся на территории коттеджного поселка.

Суды при разрешении споров по правоотношениям, возникающим в коттеджном поселке, в ряде случаев применяли законодательство по аналогии с жилищным законодательством [1, ст. 6]. По мнению автора, аналогия закона или аналогия права здесь вступают в противоречие с существом таких общественных отношений. Положения Жилищного кодекса РФ регулируют правоотношения в многоквартирных домах, включая особенности установления жилищных платежей, а в коттеджных поселках оказываемые услуги обычно являются не жилищными, а коммунальными. К жилищным относятся услуги по уборке подъездов, придомовой территории, ремонту и обслуживанию общего имущества многоквартирного дома. Коммунальные услуги включают в себя водоснабжение и водоотведение, подачу электрической энергии, газоснабжение, вывоз твердых коммунальных отходов. В отношении коммунальных услуг государственными органами устанавливаются тарифы, а величина платы за жилищные услуги устанавливается общим собранием многоквартирного дома, товариществом собственников жилья или жилищного кооператива. Иначе, жилищные и коммунальные услуги – это разные правовые конструкции, которые и по-разному регулируются [9]. В этом случае логично возникает вопрос, насколько коммунальные платежи можно считать «аналогичными» жилищным платежам, чтобы применить к услугам, оказываемым коттеджными поселками, аналогию закона или аналогию права. Все же жилищное законодательство, в силу своей специфичности, оказывается, трудно распространить на сферу качественно иных общественных отношений, возникающих в коттеджных поселках.

Другой проблемой является принцип распределения расходов на содержание имущества коттеджного поселка среди потребителей его услуг. В Жилищном кодексе РФ принят принцип распределения затрат пропорционально общей площади помещений в многоквартирном доме, именно так происходит распределение долей в общей собственности многоквартирного дома (ст. 37). В коттеджном поселке принцип распределения общих затрат на их потребителей является спорным. Пропорционально чему распределять? Пропорционально площади жилой и нежилой застройки или площади земельного участка? Согласно жилищному законодательству, следовало бы распределять исходя из площади жилых и нежилых помещений, но в этом случае возникает проблема их отнесения на земельные участки, на которых пока не возведены такие постройки. Вероятно, тогда владельцы таких земельных участков оплачивать такие расходы не должны, что противоречит ч. 2 ст. 6 ГК РФ о разумности и справедливости при применении аналогии права [1]. Правовая неопределенность способа распределения затрат на содержание общего имущества не позволяет судам однозначно решить эту проблему, что не способствует определенности общественных отношений [4].

Представлялось бы правильным распределение затрат на содержание общего имущества пропорционально площади земельных участков, но такой принцип правом не урегулирован. Кроме того, те лица, которые построили на своем земельном участке дома, в большей мере пользуются услугами коттеджного поселка. Также эта мера пользования должна быть поставлена в зависимость от площади жилых и нежилых помещений на земельных участках.

Теоретически возможно было бы распределять затраты на содержание общего имущества коттеджного поселка пропорционально сумме жилых, нежилых помещений и площади земельных участков. Этот подход позволил бы учесть недостатки двух предыдущих способов распределения. Однако данный подход оказывается менее справедливым и разумным [7], так

как он предполагает складывание воедино разнородных элементов. Чисто математически такое возможно, но лишено экономического смысла, так как здесь происходит условное приравнивание одного квадратного метра помещений к одному квадратному метру земельного участка. Каковы логические обоснования существования такого равенства или применения между ними какого-либо корректирующего коэффициента?

Также проблемой является определение юридического факта возникновения права на общую собственность в коттеджном поселке. В многоквартирном доме право общей собственности возникает в силу жилищного законодательства [2, ст. 38], в соответствии с которым лица, приобретая в собственность помещения в многоквартирном доме, одновременно приобретают право доли в общей собственности многоквартирного дома, к которой также относится земельный участок, на котором расположен дом. В Российской Федерации под каждый многоквартирный дом должен быть отмежеван земельный участок, и на одном земельном участке не может быть более одного многоквартирного дома. При изменении площади помещений в многоквартирном доме автоматически изменяется доля каждого собственника помещений в этом многоквартирном доме, что не требует какой-либо государственной регистрации.

Иначе обстоит дело в коттеджном поселке, где у собственников земельных участков под ИЖС или индивидуальных жилых домов не может автоматически в силу закона возникнуть права на общую собственность коттеджного поселка. Такое право здесь возникает в результате государственной регистрации прав на соответствующее имущество на основании Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [3]. Соответственно, при смене собственника земельного участка и индивидуального жилого дома общая долевая собственность в отношении имущества коттеджного поселка автоматически не перейдет к новому собственнику. Это также требует государственной регистрации, что потенциально порождает возможность неосуществления такой сделки и возникновения «разрыва» между собственностью на земельный участок и индивидуальный жилой дом с одной стороны, и долей в общей собственности в коттеджном поселке с другой стороны, чего не происходит и невозможно в жилищном законодательстве.

В многоквартирном доме граждане должны выбрать способ управления домом. Это может быть управляющая организация, товарищество собственников жилья, жилищный или иной специализированный кооператив и непосредственное управление [2, ст. 161] – по сути, создание коллективной формы управления без образования юридического лица [8]. Жилищное законодательство Российской Федерации не предусматривает организацию управления предоставления жилищно-коммунальных услуг в отношении нескольких индивидуальных жилых домов, но это отнюдь не лишает возможности граждан создать коммерческую или некоммерческую организацию по обслуживанию территории коттеджного поселка. Такое объединение граждан является свободным и основано на их волеизъявлении. Никто не может принудить граждан вступить в такие организации. Создание большинством собственников земельных участков под ИЖС или индивидуальных жилых домов таких обслуживающих организаций не порождает юридических обязанностей для других собственников по оплате ими расходов, произведенных созданной организацией по обслуживанию инфраструктуры коттеджного поселка. По жилищному законодательству, применительно к многоквартирным домам такое обязывание возникает. Так, например, созданное большинством голосов собственников помещений в многоквартирном доме товарищество собственников жилья имеет правомочия по управлению и обслуживанию дома, а собственники помещений, которые не стали членами товарищества собственников жилья, обязаны нести те же расходы по управлению и обслуживанию многоквартирного дома, которые несут его члены.

Организации, управляющие коттеджными поселками, не имеют права по действующему жилищному законодательству устанавливать какие-либо обязательные платежи за управление и обслуживание коттеджного поселка. Поэтому компенсация расходов управляющей организации возможна либо в добровольном порядке со стороны собственника земельного участка под ИЖС или индивидуального жилого дома, либо в судебном порядке по иску о неосновательном обогащении. Такое неосновательное обогащение происходит вне воли граждан, и граждане не могут исключить себя из потребления данных услуг. Если было бы возможно исключить себя из

потребления этих услуг, то иски не имели бы смысла. Неплательщикам не представлялись бы услуги, оказываемые управляющей организацией.

По смыслу ст. 1102–1109 Гражданского кодекса РФ следует, что неосновательное обогащение связано с получением лицом имущества, независимо от того, по его воли оно получено или вне его воли. В случае оказания услуг управляющей организацией коттеджного поселка передачи имущества не происходит, поэтому возникает невозможность ее возвратить обратно, ее «собственнику». Услуга – это не имущество.

В экономической теории такое неосновательное обогащение принято обозначать внешним эффектом (экстерналиями). Экономические субъекты могут сталкиваться как с положительными, так и отрицательными внешними эффектами. Положительные внешние эффекты увеличивают благосостояние экономических субъектов, а отрицательные его уменьшают. Мы вообще живем в мире экстерналий и не можем себя из него исключить. Предполагается, что в целях максимизации общественного благосостояния необходимо интернализировать экстерналии, то есть внешние эффекты перевести во внутренние, используя для этого налоги и прочие экономические механизмы. Частично такая проблема может быть решена, но полностью – нет. Принятие законодательства о коттеджных поселках позволит решить проблему интернализации экстерналий в индивидуальном жилищном строительстве, определив права и обязанности граждан по содержанию общего имущества территории, на которой размещены индивидуальные жилые дома.

В законодательстве отсутствует понятие коттеджного поселка как административно-территориального или иного образования. «Правовой вакуум» не позволяет эффективно регулировать общественные отношения в этой сфере, и требуется создание соответствующих правовых норм. «Право необходимо, когда общественная жизнь становится невыносимой без его норм» [6]. Необходимо законодательно урегулировать порядок создания коттеджных поселков как физических образований – комплекса земельных участков под ИЖС, объединенных общей инфраструктурой. В Градостроительный кодекс РФ необходимо ввести понятие коттеджного поселка как способа комплексного освоения территории в целях решения жилищных проблем.

Коттеджные поселки должны создаваться в рамках комплексного освоения территории под индивидуальное жилищное строительство. Приобретатели земельных участков под ИЖС должны быть проинформированы, что они покупают земельные участки или индивидуальные жилые дома, входящие в инфраструктуру коттеджного поселка. Коттеджные поселки не должны создаваться в рамках территорий, где ранее были приобретены земельные участки под ИЖС или приобретены индивидуальные жилые дома, кроме случаев согласия на это всех собственников таких земельных участков и домов. Причем образование коттеджного поселка не должно нарушать прав собственников земельных участков под ИЖС и индивидуальных жилых домов, которые не дали согласия на образование коттеджного поселка. Логичность такой нормы вытекает из того, что граждане, принимая решение о приобретении земельных участков под ИЖС и индивидуальных жилых домов, часто принимают в расчет минимальность уплаты ими жилищно-коммунальных платежей. Образование коттеджного поселка хотя может и повысить качество проживания на его территории, но одновременно приведет к увеличению платежей граждан на содержание общего имущества коттеджного поселка.

В Жилищный кодекс РФ необходимо внести положения о создании и функционировании управляющих организаций по обслуживанию коттеджных поселков, включая нормы, регулирующие их организацию, управления, права и обязанности граждан, порядок возникновения права на общее имущество (аналогичные ст. 36 ЖК РФ), его состав, порядок установления платы по обслуживанию общего имущества и др.

Итак, подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что в российском законодательстве отсутствует правовое регулирование оказания жилищно-коммунальных услуг в коттеджных поселках, хотя коттеджные поселки стали одной из привлекательных форм решения жилищных проблем граждан. Правовое не урегулирование, с одной стороны, не защищает права граждан – собственников земельных участков под ИЖС и индивидуальных жилых домов, а с другой стороны, не гарантирует организациям, управляемым коттеджными поселками, покрытие произведенных затрат. «Правовой вакуум» усиливает нагрузку на судебную систему по спорам граждан с организациями, управляющими коттеджными

поселками, а сами судебные решения по таким делам носят порой противоречивый характер, что не способствует правовой определенности. Назрела необходимость внесения в жилищное законодательство норм, регулирующих деятельность коттеджных поселков.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2020 г.) (с изм. и доп. от 06.08.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 28.06.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Беспалов Ю.Ф. К вопросу о правовой неопределенности российского законодательства и ее последствиях // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 2. С. 94–99.
5. Бумажникова О.В. Публичный сервитут и сервитуты: сравнительный анализ // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 2. С. 28–34.
6. Воротников А.А. Право: вмешательство или консенсус // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 3. С. 55–59.
7. Дронова Ю.А., Туманова Л.В. Реплика о справедливости как правовой категории // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 1. С. 113–122.
8. Крюкова Е.С., Маркова И.В. К вопросу о специфике правового статуса участников жилищных правоотношений – коммерческих и некоммерческих корпораций // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 1. С. 21–31.
9. Сухарев А.Н., Карасева Л.А., Голубев А.А., Смирнова О.В. Финансы управляющих организаций в современной России: теория, методология, практика. Тверь: Изд-во Тверского государственного университета, 2019. 180 с.

Об авторе:

СУХАРЕВ Александр Николаевич – доктор экономических наук, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 2416-1054, mail: su500005@yandex.ru.

ON "LEGAL GAPS" IN THE REGULATION OF THE PROVISION OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN COTTAGE VILLAGES

A.N. Sukharev

Tver State University

The article presents the problem of "legal vacuum" in the regulation of the provision of services for the maintenance of common property in cottage settlements, at the same time, cottage settlements have become one of the most attractive forms of solving the housing problems of citizens. The regulation of public relations in this area by analogy of law or analogy of law is not always possible due to legal uncertainty. It is necessary to introduce into the legislation of the Russian Federation the concept of cottage communities, and into housing legislation - provisions on the management of cottage communities, as well as the rules on the emergence and termination of the right to a share in the common property of a cottage community.

Keywords: *individual housing construction, housing and communal services, housing and communal services, cottage settlements, common property, external effects.*

About author:

SUCHAREV Alexander – Doctor of Economics, professor of constitutional, administrative and customs law Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova street, 33), SPIN-code: 2416-1054, e-mail: su500005@yandex.ru

Сухарев А.Н. О «правовых пробелах» в регулировании оказания жилищно-коммунальных услуг в коттеджных поселках // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 4 (68). С. 123–130.