

РЕЗОЛЮЦИЯ
публичных слушаний по вопросу
«О ситуации, сложившейся на рынке долевого строительства в
Красноярском крае, и о мерах, направленных на защиту прав обманутых
участников долевого строительства»

г. Красноярск

25.07.2017

Рассмотрев ситуацию, сложившуюся на рынке долевого строительства в Красноярском крае, участники публичных слушаний отмечают большое количество обращений граждан, поступающих в органы власти по вопросам нарушения прав участников долевого строительства, а также социальную напряженность в связи с нарушениями застройщиками многоквартирных домов, привлекающими для строительства средства граждан, условий договоров о сроках передачи гражданам законченных строительством жилых помещений, приостановлением либо прекращением строительства многоквартирных домов, неоднократными продажами одного и того же помещения в будущем доме, банкротством застройщиков и отсутствием ответственности должностных лиц, допустивших нецелевое использование привлеченных средств граждан.

Между тем доленое строительство жилья в крае стало наиболее распространенным и востребованным гражданами способом приобретения жилья. Так, по данным службы строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края, доля жилья, строящегося с привлечением средств граждан – участников долевого строительства, в среднем составляет около 95%. По результатам анализа ежеквартальной отчетности застройщиков, привлекающих денежные средства граждан на строительство многоквартирных домов, количество действующих договоров участия в долеом строительстве по состоянию на 30 марта 2017 года составило 27 385, из них в I квартале 2017 года заключено 2 833 договора. Альтернативные формы обеспечения жильем (в первую очередь, арендное жилье) на сегодняшний день востребованы в меньшей степени. Институт наемных домов социального использования, предназначенный для граждан с невысоким и средним уровнем дохода, так и не получил своего развития. Возможности предоставления жилья по договорам социального найма также ограничены. Поэтому в сложившейся ситуации основной формой реализации права на жилище остается приобретение жилья в собственность посредством участия в его долеом строительстве.

Анализ данной проблемы в Красноярском крае показывает, что наряду с добросовестными застройщиками на территории края имеются застройщики, не исполняющие обязательства по передаче жилых помещений гражданам – участникам долевого строительства. Объекты таких застройщиков составляют

около трех процентов от общего количества многоквартирных домов, строящихся с привлечением средств граждан. На фоне снижения объемов ввода жилья, увеличения себестоимости строительства и надлежющего исполнения гражданами своих обязательств по внесению денежных средств (в значительной части заемных средств) тенденция по неисполнению застройщиками своих обязательств усиливается.

На начало 2017 года в крае к проблемным многоквартирным домам было отнесено восемь объектов четырех застройщиков-банкротов, в строительство которых инвестированы средства 557 граждан – участников долевого строительства.

В связи с вступлением в силу с 1 января 2017 года приказа Минстроя России от 12 сентября 2016 года № 560/пр «Об утверждении критериев отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших граждан» список проблемных домов увеличился до двенадцати за счет объектов, строительство которых приостановлено.

Участники слушаний отмечают, что причинами возникновения ситуации с пострадавшими от действий недобросовестных застройщиков гражданами, вложившими свои средства в строительство жилья, являются отсутствие системного и эффективного контроля со стороны органов государственной власти над деятельностью застройщиков, недостаточное законодательное урегулирование процессов долевого строительства и контроля за исполнением обязательств застройщика, неэффективное регулирование земельных отношений при строительстве, низкая эффективность процедур банкротства застройщиков и выплат возмещения пострадавшим дольщикам, неоднократная выдача разрешения на строительство недобросовестному застройщику, отсутствие эффективных механизмов привлечения владельцев и руководителей застройщиков к уголовной ответственности за вывод и хищение денежных средств, а также поиска и возврата утраченных средств граждан, вложивших их в долевое строительство.

В целях пресечения злоупотреблений в законодательство Российской Федерации постоянно вносятся изменения, направленные на создание различных механизмов защиты прав и законных интересов участников долевого строительства. От минимального регулирующего участия государства в этой сфере и свободы договора между застройщиком и дольщиком законодательство перешло к серьезным ограничениям договорной свободы, ужесточению требований к застройщикам, их финансовой устойчивости, усилению административных и уголовно-правовых санкций по отношению к застройщикам, созданию новых гарантий сохранности и целевого использования средств участников долевого строительства, обеспечения исполнения обязательств застройщика. Последние изменения, принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 21 июля 2017 года (Федеральный закон «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21.07.2017 № 172-ФЗ)

Федерации»), направлены на те же цели:

введены обязательные отчисления (взносы) застройщиков в размере 1,2 процента от цены договора участия в долевом строительстве в государственный компенсационный фонд, используемый для выплаты возмещения участникам долевого строительства или для финансирования завершения строительства домов в случае банкротства застройщика; отменены страхование ответственности и поручительства банков в качестве обязательных способов обеспечения исполнения обязательств застройщика;

установлены дополнительные требования к опыту застройщиков (не менее трех лет участия в строительстве многоквартирных домов общей площадью не менее 10 тысяч квадратных метров);

взамен требований об увеличенном уставном капитале застройщика введены требования об обязательном размере собственных средств застройщика в размере не менее 10 процентов от планируемой стоимости строительства, указанной в проектной документации;

установлена специальная правоспособность застройщика, который не сможет осуществлять иную деятельность, кроме связанной с привлечением денежных средств граждан и строительством многоквартирных домов и иных объектов недвижимости в пределах одного разрешения на строительство; введены серьезные запреты и ограничения на совершение сделок;

введен банковский контроль над соответствием расчетов первичным документам и целям использования денежных средств дольщиков, определенным законом;

созданы правовые основы для формирования информационной системы жилищного строительства.

Вместе с тем, несмотря на постоянное ужесточение законодательства об участии в долевом строительстве, нельзя не отметить, что существуют базовые и объективные причины появления новых «обманутых дольщиков». Строительство многоквартирного дома – это всегда самый сложный юридический, технический, экономический проект, содержащий в себе серьезные финансовые, правовые и иные риски (кризисные явления в экономике, недобросовестный или некомпетентный менеджмент, бюрократизация регулирования в строительной отрасли, неэффективность правового регулирования земельных отношений при строительстве). При заключении договора долевого участия гражданин в значительной степени разделяет указанные риски, принимая их. Однако, не являясь профессиональным участником этого рынка, он не имеет возможности квалифицированно и объективно оценивать эти риски и управлять ими. Именно поэтому постоянное изменение законодательства пока не дает ощутимого положительного эффекта с точки зрения защиты прав участников долевого строительства. Внедрение государственного компенсационного фонда, безусловно, должно снизить тяжесть неблагоприятных последствий для гражданина в связи с банкротством застройщика. Вместе с тем нужны базовые механизмы, которые обеспечивали бы реальную достройку жилых домов и гарантии получения гражданами в установленный срок готового жилья надлежащего качества и отвечающего требованиям технических

и градостроительных регламентов, проектной документации, а также иным обязательным требованиям.

По мнению участников публичных слушаний, рынок финансирования жилищного строительства в перспективе должен включать в себя только профессиональных участников (застройщики, банки, инвестиционные фонды и т.п.), обладающих достаточной квалификацией и ресурсами, чтобы оценить все имеющиеся риски строительства, должным образом их нивелировать и впоследствии управлять ими и контролировать их. Для этого необходимо развивать соответствующие формы финансирования жилищного строительства (банковское целевое кредитование, ссудно-сберегательные механизмы, облигационные займы и т.п.), в том числе в сочетании с государственной поддержкой. Во многом необходимость широкого привлечения средств граждан для строительства обусловлена отсутствием возможности у застройщика получить реальное банковское кредитование на период строительства.

Развитию иных моделей финансирования строительства в немалой степени способствовала бы и реформа системы прав на землю, которая позволила бы снизить издержки застройщика, увеличить залогоспособность земли и строящегося объекта, а также повысить уровень правовых гарантий как застройщика, так и будущего собственника жилья (указанным целям служат новые ограниченные вещные права, такие как право застройки, право приобретения чужой недвижимой вещи, предусмотренные проектом изменений в раздел II Гражданского кодекса РФ, принятых Государственной Думой в первом чтении).

Вместе с тем, несмотря на изложенное, следует констатировать, что в ближайшем будущем участие в долевом строительстве будет оставаться основной формой финансирования жилищного строительства, поэтому развитие федерального законодательства в этой сфере следует признать необходимым и актуальным.

Однако недавно принятые законодательные меры направлены на усиление защиты прав и законных интересов потенциальных участников долевого строительства, но не распространяют свое действие на граждан, которые уже пострадали от действий недобросовестных застройщиков. Обозначенная проблема является наиболее острой и не терпит отлагательств, необходимы срочные и скоординированные действия органов власти и общественности по решению данного вопроса. В целях урегулирования ситуации с участниками рынка долевого строительства – гражданами, перед которыми застройщики не выполнили своих обязательств, Правительство Российской Федерации распоряжением от 26 мая 2017 года № 1063-р утвердило единую форму плана-графика («дорожных карт») по решению проблем пострадавших граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены. Мониторинг исполнения таких планов-графиков поручено вести Минстрою России. При этом руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано утвердить до 1 августа 2017 года региональные планы-графики согласно установленной форме, а также ежеквартально представлять в Минстрой России

актуализированный региональный план-график и информацию о ходе его реализации.

По информации Правительства края, указанные «дорожные карты» по каждому проблемному объекту долевого строительства подготовлены и находятся на согласовании.

Участники публичных слушаний считают, что помимо сложившегося опыта по завершению строительства проблемных объектов путем использования индивидуального подхода к решению проблем граждан – участников долевого строительства каждого объекта, необходима выработка системных решений, в том числе:

- формирование и представление в открытом доступе «черного списка» компаний - застройщиков, их учредителей и руководителей;
- ужесточение механизмов контроля за привлечением средств граждан – участников долевого строительства по аналогии с привлечением средств граждан на финансовом рынке;
- развитие иных способов финансирования строительства многоквартирных домов за счет средств населения в форме привлечения денежных средств граждан с использованием счетов эскроу;
- возможность предоставления земли без торгов для инвесторов, завершающих строительство проблемных объектов;
- установление типовых требований и стандартных форм договоров участия в долевом строительстве, позволяющих исключить использование мошеннических схем застройщиками;
- применение мер социальной поддержки граждан – участников долевого строительства, пострадавших от действий застройщиков.

Участники публичных слушаний отмечают, что в решении данной проблемы также востребованы такие меры, как оказание помощи в восстановлении и изменении проектной документации, организация охраны объектов, строительство которых приостановлено, содействие в постановке недвижимости на кадастровый учет, содействие в технологическом подключении к инженерным коммуникациям, методическое и правовое сопровождение в процедуре банкротства, разработка специальных банковских программ в отношении групп дольщиков в зависимости от ситуации вокруг достройки соответствующего дома, включение пострадавших граждан в краевые программы по обеспечению жильем.

Обсудив ситуацию, сложившуюся на рынке долевого строительства в Красноярском крае, и необходимость принятия мер, направленных на защиту прав и законных интересов граждан – участников долевого строительства, пострадавших от недобросовестных застройщиков, участники публичных слушаний **РЕКОМЕНДУЮТ:**

1. Губернатору Красноярского края утвердить план-график («дорожную карту») по решению проблем пострадавших граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены,

предусматривающую меры законодательного, организационного и финансового характера.

2. Губернатору Красноярского края и Правительству Красноярского края:

принять меры по совершенствованию организации деятельности органов исполнительной власти края, в том числе их межведомственного взаимодействия и взаимодействия с территориальными управлениями федеральных органов государственной власти, органами местного самоуправления, сетевыми организациями, кредитными организациями по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а также защиты и восстановления прав граждан – участников долевого строительства, направленные в том числе на:

а) обеспечение своевременного выявления и пресечения недобросовестных действий застройщиков по выводу активов из имущественной массы застройщика;

б) обеспечение эффективного контроля за целевым использованием денежных средств граждан, привлеченных на строительство многоквартирных домов, за безусловным соблюдением требования Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» о раскрытии информации по расходованию средств;

в) оказание содействия пострадавшим гражданам – участникам долевого строительства и сформированным ими жилищно-строительным кооперативам в восстановлении и изменении проектной документации, выдаче и продлении разрешений на строительство, продлении договоров аренды на землю, организации охраны земельных участков и объектов незавершенного строительства, постановке объектов недвижимости на кадастровый учет, технологическом подключении к сетям инженерно-технического обеспечения;

г) оказание квалифицированной методической и правовой помощи при рассмотрении дел о несостоятельности (банкротстве) застройщиков, в том числе по контролю над обоснованностью включения в реестр требований иных кредиторов к должнику;

д) разработку банковских программ по кредитованию достройки объектов незавершенного строительства, в том числе с возможностью применения государственных гарантий;

е) обеспечение привлечения к ответственности должностных лиц, по вине которых были допущены нарушения прав граждан – участников долевого строительства;

ж) обеспечение дополнительной оценки градостроительной документации в части малоэтажного строительства на предмет выявления рисков возникновения проблемных объектов строительства;

з) проведение оценки заключенных договоров страхования ответственности застройщиков на предмет определения объемов страховых выплат;

и) совершенствование деятельности межведомственной комиссии по вопросам долевого строительства с закреплением ответственных должностных лиц по каждому застройщику, регулярным взаимодействием с представителями пострадавших граждан – участников долевого строительства.

3. Законодательному Собранию края:

3.1. Сформировать рабочую группу по контролю за исполнением плана-графика («дорожной карты») по решению проблем пострадавших граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, с включением в состав рабочей группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранных от Красноярского края, депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, представителей Правительства края, застройщиков и граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков.

3.2. Доработать с участием Правительства края проект закона края «О внесении изменения в статью 12.1 Закона края «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае» с установлением критериев, необходимых условий и механизмов предоставления земельных участков без торгов для инвесторов, завершающих строительство проблемных объектов долевого строительства и обеспечивающих реализацию прав пострадавших граждан.

4. Правительству края:

4.1. В срок до 15 сентября 2017 года разработать и внести в Законодательное Собрание края проект новой редакции Закона края «О мерах государственной поддержки граждан – участников долевого строительства, пострадавших от действий (бездействия) недобросовестных застройщиков на территории Красноярского края» с учетом предоставления поддержки тем гражданам, которые не имеют своего жилья, имеют низкий доход и не могут накопить в течение нескольких лет необходимые средства, рассмотрения возможности введения дополнительных целевых выплат (на компенсацию части платы по договору найма жилого помещения, на компенсацию части кредита, привлеченного для достройки объекта, на приобретение строительных материалов и др.), поддержки в виде методической, консультационной помощи пострадавшим гражданам, а также предусматривающую механизм использования бюджетных средств для решения проблем пострадавших граждан.

4.2. Рассмотреть возможность участия Красноярского краевого фонда жилищного строительства в качестве застройщика при достройке проблемных многоквартирных домов.

4.3. Рассмотреть возможность формирования подпрограммы государственной программы края «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан Красноярского края», содержащей мероприятия, направленные на защиту и восстановление прав пострадавших граждан – участников долевого строительства.

4.4. При подготовке проекта закона края «О краевом бюджете на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов» предусмотреть финансирование мероприятий, направленных на решение проблем участников долевого строительства,

пострадавших от недобросовестных застройщиков.

4.5. Сформировать и опубликовать реестр недобросовестных застройщиков, отражающий в том числе информацию об учредителях, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа застройщика.

4.6. Совместно с межрегиональным межотраслевым объединением работодателей «Союз строителей Красноярского края»:

4.6.1. Оказать методическую помощь застройщикам, осуществляющим строительство многоквартирных домов посредством привлечения денежных средств граждан на основании договоров участия в долевом строительстве, и провести разъяснительную работу о новых требованиях Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

4.6.2. Регулярно проводить разъяснительную работу с гражданами – участниками долевого строительства, и (или) гражданами, имеющими намерение стать участниками долевого строительства многоквартирных домов, о рисках, связанных с участием в долевом строительстве, об их правах и обязанностях, а также требованиях к застройщикам жилья, предусмотренных действующим законодательством в области долевого строительства.

4.7. Обратиться в Правительство Российской Федерации:

4.7.1. С предложением предусмотреть софинансирование субъектов Российской Федерации, реализующих программы социальной поддержки пострадавших граждан – участников долевого строительства, в объеме, равном объему средств бюджета субъекта Российской Федерации.

4.7.2. С предложением разработать типовые формы договоров участия в долевом строительстве.

5. Прокуратуре Красноярского края совместно с Главным управлением МВД России по Красноярскому краю на основании информации службы строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края провести проверку деятельности организаций-застройщиков, осуществляющих строительство многоквартирных домов с привлечением средств участников долевого строительства, допустивших приостановку или перенос срока ввода объектов в эксплуатацию и передачи жилых помещений участникам долевого строительства, оценить действия должностных лиц указанных организаций на предмет нецелевого использования денежных средств, переданных участниками долевого строительства, наличия признаков преднамеренного банкротства застройщиков, принять меры по проведению тщательного расследования всех фактов хищений денежных средств граждан, привлеченных на строительство многоквартирных домов, а также розыска и возврата средств граждан – участников долевого строительства, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков.