

КОММЕНТАРИИ

к проекту Федерального закона № 581453-7, инициированному Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

о внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации ко второму чтению

Проект федерального закона № 581453-7 предусматривает внесение поправок в следующие законы Российской Федерации:

1. Федеральный закон 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»;
2. Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 218-ФЗ «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»;
3. Федерального закона от 1 июля 2018 года № 175-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
4. Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»;
5. Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»;
6. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;
7. Земельный кодекс Российской Федерации;
8. Жилищный кодекс Российской Федерации.

В этой связи хотелось бы отметить ряд знаковых поправок, вносимых в Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»:

1. Расширение действия норм на нежилые помещения (машино-места и кладовые) площадью до 7 кв. м. Данная поправка требует своего своевременного принятия, поскольку на текущий момент времени в случае принятия Арбитражным судом РФ решения о несостоятельности (банкротстве) застройщика, который реализовывал не только жилые, а еще и нежилые помещения, и образования объектов незавершенного строительства ввиду этого,- регистрация прав собственности на нежилые помещения представляется невозможной несмотря на то, что фактически нежилое помещение может быть построено, т.е. на момент банкротства уже может иметь идентификационные признаки нежилого помещения, по которым его возможно регистрировать в Росреестре. Более того, в действующей редакции Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» назначенному Арбитражным судом конкурсному управляющему обанкротившегося застройщика процедурно надлежит оспаривать положительные решения на признание прав собственности, полученные

участниками долевого строительства в судебном порядке, а обращение в Арбитражный суд по месту регистрации обанкротившегося застройщика с целью получения компенсации может закончиться тем, что при включении в 4-ую компенсационную очередь после распродажи всего имущества обанкротившегося застройщика, участник долевого строительства, оплативший по договору ДДУ нежилое помещение (возможно, в полном объеме), не сможет получить даже денежной компенсации (очень часто на счетах обанкротившихся застройщиков не остается средств на погашение задолженностей), несмотря на то, что на незавершенном строительстве объекте может значиться обременение в виде необходимости строительства нежилых помещений.

2. Новый застройщик – правопреемник федерального застройщика (ППК «Фонд по защите прав граждан – участников долевого строительства») на основании проведения конкурсной процедуры принимает на себя не только обязательства по завершению строительства объектов незавершенного строительства, оставшихся после обанкротившегося застройщика, а еще и обязательства по завершению строительства инженерно-технической и дорожно-транспортной инфраструктуры, земельный участок, на котором объекты незавершенного строительства расположены, а также все залоговые требования. Более того, новый застройщик принимает для завершения строительства даже те объекты, по которым не зарегистрированы договоры долевого участия. Однако, в данном случае не прописана дальнейшая последовательность действий по завершению строительства таких объектов (в случае их сноса ввиду отсутствия экономической и/или иной целесообразности может поменяться концепция застройки). В связи с этим, целесообразно внесение изменений/ дополнений/ поправок, корректирующих процедуру назначения нового застройщика ППК «Фонд по защите прав граждан – участников долевого строительства» (АО «ДОМ.РФ») ввиду того, что в текущей редакции Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» сначала конкурсным управляющим обанкротившегося застройщика организуется и проводится процедура голосования среди участников долевого строительства по вопросу создания жилищно-строительного кооператива, а только после – процедура выбора нового застройщика. Опасность данной ситуации заключается в том, что в период между этими событиями может измениться концепция объектов строительства, федеральным заказчиком могут быть внесены изменения в проектную документацию (в т.ч. она может подвергнуться оптимизации посредством проведения технологического и ценового аудита), притом, что участники долевого строительства, проголосовавшие за завершение объектов незавершенного строительства новым застройщиком, выбранным федеральным заказчиком, рассчитывают не только на финансовую поддержку со стороны государства (федеральный и/или региональный бюджеты, бюджет Фонда от компенсационных начислений), завершение строительства незавершенных строительством объектов и сопутствующей инфраструктуры в полном объеме, а еще и на завершение строительства объектов незавершенного строительства строго по утвержденной концепции и проектной документации, действующей на момент банкротства застройщика. В этой связи, целесообразно внести изменения в процедуру: сначала выбрать нового застройщика и передать ему не только объекты незавершенного строительства, землю и все залоговые требования, а еще и обязательства по завершению строительства объектов в строгом соответствии с той утвержденной концепцией и на основании той проектной документации, которая действовала на момент банкротства застройщика, а только после этого - проводить голосование между участниками долевого строительства с постановкой вопроса о создании жилищно-строительного кооператива.

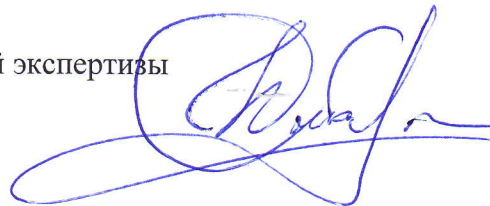
3. Участникам долевого строительства возможна передача жилых помещений, отличающихся по площади, планировке, расположению от жилых помещений, соответствующих параметрам, указанным в договорах долевого участия. Уточняется, что это возможно только с согласия дольщика, однако не прописан порядок в случае согласия/отказа. Более того, прослеживается создание заведомо коррупционного механизма: в случае искусственного банкротства застройщика до процедуры возобновления строительства новым застройщиком, возможно внесение изменений в проектную документацию (а также проектную декларацию) таким образом, чтобы после ввода объектов в эксплуатацию и на момент подписания акта приема-передачи жилого помещения с участниками долевого строительства, ставить последних в заведомо форс-мажорные обстоятельства - в случае, если участнику долевого строительства будет построено жилое помещение с меньшими/ худшими характеристиками/ параметрами – не прописан механизм компенсации, более того – дольщик не получит ожидаемый результат. С другой стороны, в случае, если участнику долевого строительства будет построено жилое помещение с большими/ лучшими характеристиками – не прописан механизм доплаты за дополнительные квадратные метры/ привилегии/ удобства/ дополнительные характеристики. Последняя ситуация опасна тем, что в большей степени участники долевого строительства могут быть закредитованы по программам ипотечного кредитования и свободных дополнительных средств могут не иметь, таким образом – не смогут произвести дополнительную оплату. В этой связи вызывает дополнительные опасения факт возможной манипуляции с теми объектами жилых помещений дольщиков, по которым на момент появления нового застройщика большая часть стоимости объектов их жилой недвижимости может быть закредитована, поскольку именно они, в первую очередь, могут подвергнуться изменениям характеристик своих жилых помещений, что, в свою очередь, может привести к отсутствию возможности доплаты со стороны участников долевого строительства и вынуждению последних отказываться от объектов жилой недвижимости в пользу компенсаций, которые учитываются в Отчетах об оценке, выполняемых в обязательном порядке конкурсным управляющим обанкротившегося застройщика после введения процедуры конкурсного производства.
4. Неполучение акта ввода объекта в эксплуатацию в течение 6 месяцев от даты передачи объекта в собственность, указанной в договоре долевого участия, является признаком неплатежеспособности (несостоятельности) и поводом для начала процедуры банкротства застройщика. Данная поправка может трактоваться, как злоупотребление функцией регулятора системы, например, со стороны ППК «Фонда по защите прав граждан – участников долевого строительства» (АО «ДОМ.РФ»), ввиду того, что могут проявляться признаки искусственной задержки ввода объекта в эксплуатацию. При этом, опасность заключается в том, что процедуры наблюдения и финансового оздоровления в таком случае применять запрещается, что фактически можно трактовать, как искусственно созданную «помощь» в банкротстве застройщика и появлению новых банкротств, что негативно может сказаться в первую очередь на конкурентоспособности рынка строительства объектов жилой недвижимости.
5. По одной из предлагаемых правок, касающейся создания ППК «Фонд по защите прав граждан – участников долевого строительства» (АО «ДОМ.РФ») подконтрольной некоммерческой организации («НКО Фонда»), часть денежных средств, полученных от заключенных некоммерческой организацией Фонда договоров купли-продажи помещений

в многоквартирных домах и иных объектах недвижимого имущества (в первую очередь – незавершенным строительством после процедуры банкротства), иных договоров по распоряжению указанными объектами после завершения их строительства, иных сделок по распоряжению принадлежащим «НКО Фонда» имуществом, по решению ее высшего коллегиального органа может быть безвозмездно передана в собственность Фонда (АО «ДОМ.РФ»). Таким образом, существует опасность на законодательном уровне узаконить механизм изъятия у участников долевого строительства в первую очередь нежилых помещений (машино-мест, кладовых), приобретенных по договорам долевого участия, поскольку в прямые обязанности конкурсного управляющего согласно Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» на текущий момент времени вменено оспаривание в судах полученных участниками долевого строительства положительных решений на предмет признания прав собственности в объектах незавершенного строительства. Дополнительным «объектом» интереса «НКО Фонда» могут быть нереализованные жилые помещения в тех же незавершенных строительством жилых многоквартирных домах. При этом, единственным учредителем ППК «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» (АО «ДОМ.РФ») является Российская Федерация в лице Правительства Российской Федерации, контроль деятельности которой осуществляют надзорные государственные органы/ структуры (Счетная Палата РФ и т.д.), то в данном случае, ППК «Фонд по защите прав граждан - участников долевого строительства» станет единственным учредителем некоммерческой организации и на деятельность последней будет распространяться действие ст. 7 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ, в соответствии с которой учредители НКО и сами НКО не отвечают взаимным обязательствам между собой, т.е. в отличие от государственных контролирующих органов/ структур, не имеют права контролировать и вмешиваться в деятельность такого «НКО Фонда». Таким образом, ответственность ППК «Фонд по защите прав граждан – участников долевого строительства» (АО «ДОМ.РФ») попросту «размывается» перед участниками долевого строительства, а обязательства государственного распорядителя бюджета на завершение строительства могут интерпретироваться через призму «завершения строительства хоть каких-то объектов жилой недвижимости для передачи хоть какой-то жилой площади (по, возможно, кардинально скорректированной концепции застройки и оптимизированной проектной документации каждого конкретного объекта жилой недвижимости)», а не той жилой площади, которая приобреталась первоначально участниками долевого строительства на основании презентуемой застройщиком рекламной документации, а именно: в жилом многоквартирном доме, характеризующимся расположением, классом, возможно уникальными (дополнительными к стандартным) характеристиками/ параметрами, архитектурными особенностями и т.д. Законопроект предполагает, что Счетная Палата Российской Федерации и иные государственные органы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации смогут осуществлять внешний государственный аудит (контроль) в отношении некоммерческой организации «НКО Фонда». Но данная норма противоречит действующему законодательству, так как Счетная Палата, согласно законодательству, сможет контролировать деятельность ППК «Фонд по защите прав граждан – участников долевого строительства» (АО «ДОМ.РФ»), но никак не их дочерний организаций в форме некоммерческих организаций (НКО). Данная организационно-правовая форма для организации, которая будет распоряжаться бюджетными средствами, а также средствами граждан Российской Федерации (и не только) – участников долевого строительства, будет отвечать за завершение проблемных жилищных объектов (объектов незавершенного

строительства), является неприемлемой. Целесообразно проработать иные правовые формы дочерней компании ППК «Фонд по защите прав граждан – участников долевого строительства» (АО «ДОМ.РФ») для целей завершения строительства объектов незавершенного строительства обанкротившихся застройщиков или вовсе отказаться от идеи создания такой организации.

Ввиду вышеизложенного, считаю проект Федерального закона № 581453-7 о внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации ко второму чтению Минстроем России непроработанным и не отвечающим интересам граждан – участников долевого строительства. Дополнительно отмечаю, что корректировка законодательства в области долевого строительства требует системной, синхронизированной актуализации имеющейся на сегодняшний день законодательной базы и должна отвечать, в первую очередь, интересам имеющих и потенциальных участников долевого строительства, а также должна быть открыта и понятна для основных стейкхолдеров каждого проекта в области жилищного строительства: инвесторов/ застройщиков, кредитных организаций, распорядителей федерального бюджета. Выборочная работа по внесению точечных несистемных изменений в данном случае не приводит к желаемому результату, а лишь усложняет механизм перехода к эффективному проектному финансированию и банковскому сопровождению инвестиционных проектов в области жилищного строительства.

Директор
Департамента судебной и строительной экспертизы
АНО «СОЮЗЭКСПЕРТИЗА» ТПП РФ



Ю.М. Рыбачонок

«18» декабря 2018 г.