

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»

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 законченного 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 долевое 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 процентов. По результатам анализа ежеквартальной отчетности застройщиков, привлекающих денежные средства граждан на строительство многоквартирных домов, количество действующих договоров участия в долевом 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 долевом 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 надлежащего 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 доленое 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»), 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 в отношении многоквартирных домов, строительство которых приостановлено, и домов, строительство которых осуществляется медленными темпами.

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 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, включая закрепление ответственных должностных лиц по каждому застройщику и (или) проблемному

многоквартирному дому, а также регулярное взаимодействие с представителями пострадавших граждан – участников долевого строительства.

3. Законодательному Собранию края:

3.1. Сформировать до 1 ноября 2017 года 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 края, представителей Правительства края, представителей застройщиков и граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков.

3.2. Доработать до 1 декабря 2017 года с участием Правительства Красноярского 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, в том числе путем осуществления проектов строительства многоквартирных домов, квартиры в которых передаются указанным гражданам, и (или) проектов строительства многоквартирных домов, средства от реализации квартир в которых направляются на завершение строительства проблемных объектов.

4. Правительству Красноярского края:

4.1. В срок до 1 ноября 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 использованием критериев нуждаемости, учитывающих имущественное положение граждан, и предоставлением поддержки в первую очередь гражданам с низким уровнем дохода, которые не имеют собственного жилья и не могут накопить в течение нескольких лет необходимые средства.

При подготовке проекта закона рассмотреть возможность использования различных форм и механизмов государственной поддержки, в том числе дополнительных социальных выплат (на компенсацию части платы по договору найма жилого помещения, на компенсацию части кредита, привлеченного для достройки объекта, на приобретение строительных материалов и др.), предоставления поддержки в виде консультационной и правовой помощи пострадавшим гражданам, а также установить прозрачные механизмы использования бюджетных средств для решения проблем пострадавших граждан.

4.2. Ежеквартально представлять в Законодательное Собрание края информацию о ходе реализации плана-графика («дорожной карты») по решению проблем пострадавших граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены.

4.3. Рассмотреть возможность участия Красноярского краевого фонда жилищного строительства в качестве застройщика при достройке проблемных многоквартирных домов, представить до 1 декабря 2017 года в Законодательное Собрание края предложения по формам и механизмам такого участия с указанием конкретных объектов строительства.

4.4. Разработать и представить в Законодательное Собрание края до 1 ноября 2017 года проект подпрограммы государственной программы края «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан Красноярского края», содержащей мероприятия с целевыми показателями и сроками реализации, направленные на защиту и восстановление прав пострадавших граждан – участников долевого строительства, сформированные на основании утвержденного Губернатором Красноярского края плана-графика («дорожной карты») по решению проблем пострадавших граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены.

4.5. 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.

4.6. Сформировать и опубликовать до 1 декабря 2017 года реестр недобросовестных застройщиков, отражающий в том числе информацию об учредителях, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа застройщика.

4.7. Рассмотреть возможность и механизмы содействия финансовому оздоровлению строительного сектора в крае путем приобретения части квартир у проблемных застройщиков в рамках краевых социальных программ по улучшению жилищных условий нуждающихся граждан (переселение из аварийного жилья, предоставление жилья детям-сиротам и т.п.) с гарантиями достройки соответствующих объектов.

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

4.8.1. 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».

4.8.2. 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, создать для этого общественную приемную, разместив информацию об адресе, контактных

телефонах и сроках приема граждан в средствах массовой информации.

4.9. Обратиться до 1 ноября 2017 года в Правительство Российской Федерации:

4.9.1. С предложением предусмотреть софинансирование из федерального бюджета программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих меры поддержки граждан, пострадавших от действий (бездействия) недобросовестных застройщиков до момента создания компенсационного фонда, в объеме не менее объема расходов на указанные программы из бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации.

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

5. Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края совместно со службой строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края обобщить практику создания и деятельности на территории края жилищно-строительных кооперативов в соответствии с параграфом 7 главы IX Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и при необходимости подготовить и представить в Законодательное Собрание края предложения и необходимые обоснования по изменению федерального законодательства в части совершенствования и упрощения условий формирования и деятельности таких кооперативов с целью обеспечения прав и законных интересов всех пострадавших участников строительства.

6. Главному управлению МВД России по Красноярскому краю, Управлению ФНС России по Красноярскому краю и территориальным инспекциям ФНС России в Красноярском крае в рамках своих полномочий усилить взаимодействие с органами исполнительной власти Красноярского края по вопросам оказания содействия в осуществлении государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, защиты и восстановления прав граждан – участников долевого строительства.

7. Прокуратуре Красноярского края в рамках своих полномочий по надзорной деятельности обеспечить своевременное и всестороннее реагирование на случаи нарушения прав участников долевого строительства в результате недобросовестных действий застройщиков, усилить меры по предупреждению нарушений прав граждан в этой сфере, по привлечению к ответственности должностных лиц застройщиков, допустивших преднамеренное банкротство, незаконные приостановку или перенос срока ввода объектов в эксплуатацию и передачи жилых помещений, нецелевое использование денежных средств участников долевого строительства, а также меры, направленные на возмещение причиненного гражданам ущерба путем инициирования мероприятий по расследованию фактов хищений денежных средств граждан, привлеченных на строительство многоквартирных домов, по своевременному розыску и возврату указанных денежных средств.