

УДК 343.8

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДОЛЕВОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Коряченцова С.И.

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

THE METHODOLOGY OF PROSECUTOR'S CHECKS OF OBSERVANCE OF THE LEGISLATION ON SHARE BUILDING

Koryachentsova S.I.

Saint-Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые аспекты методики проведения прокурорских проверок исполнения законодательства о долевом строительстве, анализируются изменения законодательства, в том числе направленные на защиту прав дольщиков. Приведен ряд превентивных мер, направленных на недопущение нарушения действующего законодательства, а также рекомендации, основанные на опыте работы органов прокуратуры по организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о долевом строительстве.

Ключевые слова: правовое регулирование долевого строительства, обеспечение прав участников долевого строительства, прокурор, прокурорский надзор.

Abstract

The article discusses some aspects of the methodology of Prosecutor's checks of execution of the legislation on joint construction, analyzed its changes, including to protect the rights of shareholders. Given a number of preventive measures to prevent violations of the existing legislation and recommendations based on the experience of the prosecution on the organization of Prosecutor's supervision over observance of the legislation on share building.

Keywords: legal regulation of shared construction, the rights of shared construction participants, public Prosecutor, public Prosecutor's supervision.

Конституцией Российской Федерации провозглашено право каждого на жилище. Вместе с тем проблема обеспечения граждан доступным жильем остается актуальной. Многочисленное внесение поправок в действующие законодательные акты, регулирующие комплексное развитие территорий для целей жилищного строительства, в том числе положения Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 214-ФЗ), оказывает существенное влияние на функционирование и развитие рынка жилья, субъекты рынка не всегда успевают на них реагировать и вно-

сить изменения в свою деятельность. В конечном счете, в ряде случаев попытки усовершенствования законодательства вызывают дестабилизацию рынка жилья.

17 мая 2016 года на заседании Государственного Совета Российской Федерации по проблемам строительства Президент В.В. Путин обратил внимание всех его участников на необходимость завершения процесса создания «правил игры», внятных и понятных субъектам рынка жилья. Он выразил уверенность в том, что исторический шанс решить жилищную проблему в России выпал именно сегодня [1].

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов является одним из направлений прокурорского надзора за ис-

полнением законов и законностью правовых актов, градостроительного, жилищного, гражданского, земельного законодательства, надзор должен осуществляться комплексно и системно в целях исполнения совокупности норм законов, регламентирующих отношения по строительству многоквартирных домов на долевой основе [2].

В настоящий период прокурорский надзор в рассматриваемой сфере отношений осуществляется не всегда системно, в текущем режиме. Представляется, что осуществление комплексного надзора позволит своевременно отслеживать состояние законности, незамедлительно реагировать на правонарушения в данной сфере, выполнять превентивную функцию надзора, анализировать и прогнозировать состояние законности в сфере долевого строительства.

Целесообразно, определить объекты проверки с учетом целей планируемого надзорного мероприятия, не следует в каждом случае осуществлять проверки исполнения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов на всех поднадзорных объектах, расширительно толкуя их перечень, так как это приводит к распылению сил оперативных сотрудников и необоснованным временным потерям.

На практике эффективной формой взаимодействия органов прокуратуры является разработка и направление методических рекомендаций по проведению проверок исполнения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, направление информационных писем с обобщением практики надзора, проведение семинаров, заседаний коллегии прокуратуры и координационных совещаний правоохранительных органов.

В план работы прокуратуры раз в квартал целесообразно включать проведение проверок исполнения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, в случае необходимости (поступление значительного количества жалоб и обращений участников долевого строительства) необходимо проводить указанные проверки ежемесячно.

Не вызывает сомнения целесообразность подготовки к проведению проверок заблаговременно. При отсутствии системности надзора невозможно в полном объеме принять меры к установлению и устранению правонарушений.

Проверку исполнения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов можно разделить на основные этапы.

Первым этапом является тщательная подготовка к проведению проверки, которая заключается в изучении имеющейся информации о состоянии законности в данной сфере, действующего законодательства, составление плана проверки.

Необходимо определить цели и задачи проверки исполнения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, рассмотреть вопрос о необходимости истребования информационно-аналитических материалов в контролирующих и иных органах, решить вопрос о привлечении специалистов к проведению проверки.

Круг вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки, определяется характером проверки – заранее запланированным или текущим, по поступившему в органы прокуратуры обращению, а также необходимость составления перечня наиболее распространенных нарушений законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов [3].

В связи с актуальностью надзора за исполнением законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, рассмотрим указанный этап более подробно.

С 1 июля 2017 года вступил в силу Приказ Министра России от 12.08.2016 № 560/пр «Об утверждении критериев отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших граждан и правил ведения реестра пострадавших граждан», в соответствии с которым гражданин может быть включен в реестр «обманутых дольщиков» при соответствии семи критериям.

В случае если надзорными мероприятиями выявлен факт незаконного бездействия контролирующего органа в части непринятия мер по включению объекта незавершенного строительства в перечень проблемных объектов, для строительства, которых привлекались денежные средства граждан, необходимо обратить внимание на следующее.

По смыслу положений ст. 227 КАС РФ для признания решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица,

государственного или муниципального служащего незаконными необходимо наличие совокупности двух условий - несоответствие оспариваемых решений, действий (бездействия) нормативным правовым актам и нарушение прав, свобод и законных интересов административного истца. При отсутствии хотя бы одного из названных условий решения, действия (бездействие) не могут быть признаны незаконными.

Отсутствие денежных средств у застройщика не является основанием для включения спорного объекта незавершенного строительства в перечень проблемных объектов.

В случае если контролирующим органом незаконного бездействия не допущено, правовые последствия, перечисленные в ст. 218 КАС РФ для административного истца не наступили, то в удовлетворении заявления может быть отказано [4].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.08.2016 г. № 760 «О порядке принятия заключения о возможности или невозможности передачи имущества и обязательств застройщика лицу, имеющему намерение стать приобретателем» уточнены особенности урегулирования обязательств застройщика перед участниками строительства.

Предусмотрено, что застройщиком, которому возмездно передается имущество (в том числе имущественные права) и обязательства другого застройщика в процессе урегулирования его обязательств перед участниками строительства, может быть только юридическое лицо, отвечающее установленным требованиям. При этом к заявлению о намерении стать приобретателем объекта незавершенного строительства и земельного участка (прав на земельный участок) и исполнить обязательства застройщика перед участниками строительства, имеющими требования о передаче жилых помещений, прилагаются документы, подтверждающие соответствие приобретателя установленным требованиям.

Осуществляя прокурорский надзор, необходимо обратить внимание, что в силу Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве) застройщиком может быть признано не только лицо, с которым у участников долевого строительства заключены соответствующие договоры, но и организация, фактически аккумулирующая денежные средства, переданные для строительства многоквартирного дома.

Пункт 2 ст. 201.1 Закона о банкротстве не исключает возможность признания застройщиком и того лица, которое является правообладателем земельного участка и объекта строительства, но денежные средства напрямую не привлекает.

В силу п. 5 ст. 201.1 Закона о банкротстве предусмотрена возможность признавать сделки, заключенные участниками строительства с застройщиком и (или) с действовавшими в его интересах третьими лицами, притворными, что позволяет квалифицировать состав и статус вовлеченных в процесс несостоятельности застройщика лиц в соответствии с их фактическим положением [5].

При проведении прокурорской проверки, необходимо обратить внимание, что с момента регистрации права собственности первого лица на любое из помещений в многоквартирном доме соответствующий земельный участок поступает в долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме, а договор аренды этого участка прекращается на основании ст. 413 ГК РФ независимо от того, в частной или публичной собственности находился переданный в аренду земельный участок [6].

При продаже недвижимости, находящейся на земельном участке, не принадлежащем продавцу на праве собственности, к покупателю этой недвижимости с момента государственной регистрации перехода права собственности на нее переходит то право на земельный участок, которое принадлежало продавцу недвижимости, а также связанные с этим правом обязанности при наличии таковых (перемена лица в договоре аренды) [7].

Важным аспектом прокурорской проверки является надзор за исполнением полномочий контролирующими органами. Законом № 214-ФЗ предусмотрены полномочия, которые должен осуществлять контролирующий орган, часть из них определена как его право, в связи с чем указанные органы не всегда используют предоставленные им полномочия.

Деятельность уполномоченного и контролирующего органа, регулируется ст. 23 Закона № 214-ФЗ.

Контролирующий орган, осуществляет контроль за соответствием застройщиков требованиям, предусмотренным в п. 2 ст. 3 Закона № 214-ФЗ. В частности, речь идет о требованиях, при отсутствии которых застройщики не вправе привлекать долевые инвестиции граждан в строительство много-

квартирных домов, например при недостаточном размере уставного капитала или при включении застройщика в реестр недобросовестных поставщиков или участников аукционов, а также в случае наличия судимости у генерального директора или главного бухгалтера или при наличии налоговой недоимки, размер которой составляет не менее 25% от размера активов застройщика на последнюю отчетную дату и т.д.

Также, на орган контроля возложена обязанность проверять соответствие застройщика новым требованиям Закона № 214-ФЗ по раскрытию информации. В соответствии со статьей 3.1 Закона № 214-ФЗ застройщики обязаны обеспечивать размещение в сети Интернет своего сайта, на котором должна быть опубликована информация, предусмотренная статьей 3.1 Закона.

Поскольку теперь застройщик обязан предоставлять в контролирующий орган примерные графики реализации строительного проекта, контролирующий орган должен следить за соблюдением сроков реализации строительного проекта согласно таким графикам. В случае нарушения со стороны застройщика примерных графиков реализации строительного проекта данный факт является основанием для проведения внеплановой проверки застройщика.

Контролирующий орган также проверяет соблюдение застройщиком установленных Законом требований к учету денежных средств долевых инвесторов. Застройщики по новым правилам обязаны обеспечить ведение учета долевых инвестиций по каждому отдельному многоквартирному дому. Это правило введено для того, чтобы денежные потоки от различных долевых инвесторов по различным строительным проектам застройщика не смешивались и учитывались раздельно.

При согласовании внеплановых проверок отдельного внимания и изучения со стороны органов прокуратуры требуют основания для осуществления внеплановой проверки застройщика. В число таких оснований включено: нарушение срока исполнения примерных графиков реализации строительного проекта более чем на шесть месяцев, а также не устранение застройщиком нарушений, указанных в выданном ему предписании контролирующего органа.

В превентивных целях, также недопущения массового нарушения прав граждан

при проведении проверки необходимо обратить внимание территориальных органов Росреестра на исполнение действующего законодательства, относительно запрета на реализацию права застройщика на продажи квартир в новостройках.

Проверить исполнение требования о минимальном размере уставного капитала для долевого инвестора возможно на основании выписки из Единого государственного реестра юридических лиц, из содержания которой видно, какой именно размер уставного капитала имеет конкретный застройщик, а с другой стороны, справка застройщика о совокупной площади объектов строительства застройщика.

Второе требование об отсутствии процедуры ликвидации, подтверждением отсутствия процедуры ликвидации застройщика для долевого инвестора является отсутствие судебных процессов и справка по этому вопросу со стороны контролирующего органа. Поскольку получение указанной информации может занять длительный период, проверка через систему арбитражной практики онлайн является более оперативным способом.

Необходимо обратить внимание, что с того момента, как арбитражный суд выносит определение о признании застройщика банкротом, застройщик не имеет права заключать и исполнять договоры участия в долевом строительстве. Свидетельством отсутствия процедуры банкротства застройщика на дату совершения сделки будет выписка из Единого государственного реестра юридических лиц, в которой отсутствует информация о банкротстве застройщика, а также отсутствие публикации определения арбитражного суда о банкротстве застройщика.

Также необходимо обратить внимание органов Росреестра о запрете осуществления регистрации прав застройщика и передачи квартир в новостройках гражданам - долевым инвесторам в том случае, если в отношении застройщика вынесено решение суда о приостановлении деятельности застройщика.

Учитывая, что, с 2017 года застройщик не имеет права продавать квартиры в новостройках гражданам - долевым инвесторам, если включен в реестр недобросовестных поставщиков, целесообразно указанные сведения поддерживать в актуальном состоянии и оперативно осуществлять вза-

имодействие с Росреестром. Данный реестр ведется в отношении организаций, нарушивших свои обязательства перед так называемыми государственными заказчиками по договорам на выполнение работ (оказание услуг) или покупку товаров для публичных нужд.

Еще одно требование, об отсутствии сведений о застройщике в реестре недобросовестных участников аукционов. В этот реестр включаются организации, нарушившие свои обязательства при участии в земельных аукционах, проводимых в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации. Данный реестр также ведет Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации.

В случае наличия спора с налоговым органом, по которому сумма налоговой недоимки превысит сумму, равную 25% от стоимости активов застройщика в последнем отчетном периоде, застройщик также утратит право продавать квартиры в новостройках долевым инвесторам. Необходимо учитывать, что для застройщика указанное требование не абсолютно, поскольку если со стороны налогового органа предъявлено требование о налоговой недоимке, он может сохранить право продавать квартиры в новостройках в том случае, если им будет в установленном порядке подано заявление об обжаловании налоговой недоимки и решение по такому заявлению на дату направления проектной декларации в контролирующий орган еще не будет принято.

Порядок исполнения требования об отсутствии судимости у единоличного исполнительного органа и у главного бухгалтера не определен, вместе с тем, законодательно закреплено, что при наличии судимости у перечисленных лиц, застройщик также лишается права продавать квартиры в новостройках. Действующее законодательство не конкретизирует, о какой именно судимости может идти речь, в связи с чем можно предположить, что в данном случае недопустима любая судимость.

Необходимо обратить внимание на применение эскроу-счетов при продажах квартир в новостройках. С 01.07.2017 вступили в силу положения, которые регулируют процесс привлечения застройщиками долевыми инвестициями граждан путем размещения денежных средств на специальных банковских счетах эскроу. Применение счетов эскроу является обязательным только в том случае, если до этого застройщик при-

влек от банка целевой кредит на строительство многоквартирного дома. Застройщик получает денежные средства дольщиков с эскроу-счетов только при условии завершения строительства и ввода объекта в эксплуатацию. Само же строительство осуществляется под контролем банка, который вправе получать сведения о денежных операциях, связанных со строительством, о контрагентах застройщика, заключенных договорах или любые иные необходимые сведения. Если застройщик не привлекал целевой кредит, он вправе не использовать счета эскроу в процессе привлечения долевыми инвестициями в жилищное строительство.

При проведении прокурорской проверки целевого использования денежных средств участников долевого строительства необходимо учитывать, что застройщик вправе направлять долевыми инвестициями на покрытие своих затрат при осуществлении строительного проекта, на которые нельзя было ранее тратить денежные средства долевыми инвесторами.

Требование для застройщиков обязательного раздельного учета при расходовании долевыми инвестициями в том случае, когда денежные средства вкладываются в строительство нескольких многоквартирных домов в границах элемента планировочной структуры (квартала, микрорайона), строящихся на основании проекта планировки территории, является нововведением. Однако действующим законодательством не предусмотрено требование о раздельном учете при расходовании средств на строительство или реконструкцию объектов инфраструктуры.

В настоящее время Правительство Российской Федерации определило, какие застройщики смогут получить помощь от фонда защиты дольщиков [8].

На средства компенсационного фонда смогут рассчитывать:

- юридические лица, которые хотят приобрести объект незавершенного строительства и земельный участок или права на него, а также исполнить обязательства застройщика перед дольщиками (правило вступило в силу 21 октября 2017 года);

- застройщик, в отношении которого возбуждено дело о банкротстве (вступает в силу 1 января 2018 года).

Правительство также определило существенные условия договора о предоставлении средств. Среди них обязанность перечисленных выше лиц открыть банковский счет в уполномоченном банке и вести через него расчеты с техническим заказчиком и

генеральным подрядчиком. В договоре также должны быть закреплены основания и порядок его расторжения, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств.

В заключение необходимо отметить, что для эффективной работы на указанном направлении полезным является анализ и системное обобщение типичных нарушений законов, выявленных прокурорами по результатам проведения проверок исполнения законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, а также рассмотрению принимаемых актов прокурорского реагирования.

Также, целесообразным является применение классификации типичных нарушений законов в данной сфере, разработанной исходя из основных этапов строительства, что существенно оптимизирует проведение проверки, снижает временные затраты и способствует концентрации усилий конкретного прокурорского работника по проведению проверки исполнения.

Наиболее распространенные меры прокурорского реагирования, применяемые к нарушителям законов в сфере долевого строительства многоквартирных домов, влекущие наступление гражданско-правовой и административной ответственности.

Поскольку участие прокуроров в гражданском судопроизводстве в целях защиты интересов граждан – участников долевого строительства жилья ограничено соответствующими положениями статьи 45 Гражданского процессуального кодекса РФ, необходимо уделять особое внимание случаям нарушения прав дольщиков, не имеющих иного жилья, кроме приобретенного по договорам долевого участия в строитель-

стве; в каждом случае выяснять возможность их самостоятельного обращения в суд; при установлении обстоятельств, препятствующих им в осуществлении права на судебную защиту, принимать меры к подготовке соответствующих исковых заявлений в суд.

При внесении представлений об устранении допущенных нарушений законов в данной сфере, протестов об отмене противоречащих законам правовых актов, необходимо руководствоваться интересами граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирного дома, так как в результате применения различных форм прокурорского реагирования может быть нарушен сложный процесс строительства, увеличено время проведения строительных работ, отодвинут срок введения многоквартирного дома в эксплуатацию и т. п.

Необходимо прогнозировать и исключать попытки использования недобросовестными застройщиками приостановления строительных работ на основании внесенных актов прокурорского реагирования для оправдания затягивания сроков строительства, что не способствует укреплению авторитета органов прокуратуры в обществе.

При выявлении нарушений законов в исследуемой области отношений в каждом конкретном случае необходимо ставить вопрос об ответственности виновных лиц в соответствии с требованиями гражданского, административного, уголовного законодательства. Решение вопроса об обращении в суд в интересах граждан – участников долевого строительства, чьи права нарушены, следует решать с учетом предоставленных прокурору для участия в гражданском процессе полномочий.

Список литературы

1. Ларионов, А.Н., Дмитриева О.В. К вопросу о роли законодательства Российской Федерации в обеспечении комплексного освоения территорий для жилищного строительства / А.Н. Ларионов // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 4. С. 81 - 85.

2. Коряченко, С. И. О некоторых вопросах прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления при принятии решений о предоставлении земельных участков для жилищного строительства / С.И. Коряченко // Криминалист. 2015. №1 (16). С. 46-49.

3. Феоктистова, Е.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере долевого строительства гражданами многоквартирных домов (типичные нарушения законов и их выявление) / Е.А. Феоктистова // Закон и право. – 2009. – № 2. – С. 62 – 63.

4. Апелляционное определение Самарского областного суда от 03.11.2017 по делу № 33а-14158/2017

5. Шарапов В.В. Обзор изменений и дополнений в Федеральный закон № 214-ФЗ от 30.12.2004 (долевые инвестиции в новостройки) // СПС КонсультантПлюс. 2017.

6. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах,

возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» и Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды»: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

7. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса

Российской Федерации о договоре аренды»: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.10.2017 № 1234 «Об утверждении Правил принятия решения публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» о финансировании мероприятий по завершению строительства объектов незавершенного строительства и осуществления контроля за использованием предоставленных средств в рамках такого финансирования».

Поступила в редакцию 19.12.2017

Сведения об авторе:

Коряченко Светлана Игоревна – Старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, e-mail: sv3833308@mail.ru