

Анна ЯКОВЛЕВА

ПРИОРИТЕТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Проблема противодействия коррупции и растущем числе обманутых дольщиков находится сегодня в центре внимания. Адекватного ответа на ожидания общества пока нет. Общая либерализация политики в сфере совершенствования правового регулирования градостроительной деятельности, отмена лицензирования строительной деятельности, проектирования и инженерных изысканий, упрощение разрешительных процедур на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, отмена муниципального градостроительного контроля ориентированы на формирование качественно новой среды градостроительства. Однако недоработки в правовом регулировании на фоне неблагоприятной экономической ситуации не позволяют реализовать задуманное. Институт СРО показал свою полную несостоятельность. Либерализация градостроительной сферы никак не способствовала решению проблем обманутых дольщиков. В статье доказывается, что действующее законодательство должно содержать положение о том, что незавершенные объекты не могут быть признаны недвижимостью, а право собственности до момента их сдачи в эксплуатацию должно принадлежать собственнику строительных материалов. Комплексно, для исключения коррупционной составляющей, должен решаться вопрос о правовой регламентации и прозрачности комплексной застройки.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, Градостроительный кодекс РФ, коррупция в строительстве, СРО

Специфика правового регулирования градостроительной деятельности заключается в комплексном характере данной сферы законодательства. Широкий круг вопросов, связанных с выделением земельных участков под строительство, сооружением многоквартирных домов, их подключением к сетям инженерно-технического обеспечения, участием граждан (дольщиков) в строительстве многоквартирных домов с привлечением их денежных средств регулируются комплексом норм земельного, жилищного, градостроительного и иного законодательства.

Выделим основные проблемы, стоящие сегодня в сфере градостроительства. Приоритетными среди них считаются шаги, способные дать «системный и синергетический эффект»; значительно повлиять на экономию бюджетных средств; улучшить деловой климат и способствовать развитию конкуренции; повысить прозрачность на всех стадиях строительства; снизить уровень коррупции; обеспечить внедрение современных, в т.ч. энергосберегающих технологий и безопасных экологических материалов¹.

Если внимание специалистов приковано к различным специальным и частным вопросам совершенствования градостроительного законодательства, то общественное внимание в анализируемой сфере концентрируется на двух проблемах — противодействии коррупции и растущего числа обманутых дольщиков. Их глубина сегодня достигла такой точки, что обе признаны на высшем политическом уровне.

Ситуацию с недостроенными, брошенными домами, с фирмами, «которые прикарманили, если прямо сказать, чужие деньги и, как в народе говорят, смылись после этого», Президент России оценил как прямой подрыв доверия граждан к практике долевого строительства и снижение их возможности улучшить жилищные условия². Следует добавить, что ситуация подрывает и доверие к государству, которое на сегодняшний день оказалось неспособным обеспечить: ни адекватного правового регулирования долевого строительства ни работоспособность законодательства (в частности, Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»)³. Адекватного ответа на ожидания общества пока нет, а системной проблемой соблюдения градостроительного законодательства остается коррупция.

В градостроительной сфере сегодня разрабатывается и принимается множество специальных документов, которые в большинстве случаев носят чисто формальный характер и ничего, кроме недоумения, не вызывают. Так, например, «План противодействия коррупции в управлении архитектуры и градостроительства Калужской области на 2016 год»⁴ предусматривает наличие в аппарате управления «лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений». Указанные лица, наравне с «кадровой службой», по Плану, вправе проверять достоверность и полноту сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера претендентов на замещение должностей в Управлении. Федеральное законодательство предоставляет такие полномочия лишь Федеральной налоговой службе, а также уполномоченным на то органам в рамках оперативно-розыскной деятельности. Такого

¹ См.: Путин В.В. Выступление на заседании Государственного Совета РФ по вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности 17 мая 2016 года. Президент России. Официальный сайт / URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51926>.

² Там же.

³ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 40; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4237.

⁴ Управление архитектуры и градостроительства Калужской области. Официальный сайт / URL: http://www.admoblkaluga.ru/upload/upr_architecture/service/PlanAntiCorrupt_2016.pdf.

рода документы принимаются повсеместно и, как и следует ожидать, никакого влияния на уровень коррупции не оказывают.

Общепризнано и подтверждено многочисленными исследованиями, что противодействие коррупции, равно как и нахождение баланса частных и публичных интересов в правовом регулировании градостроительной деятельности, *невозможно без прямого участия экспертного и научного сообщества, институтов гражданского общества*⁵. В то же время локальные акты органов архитектуры и градостроительства субъектов РФ налагают обязанность взаимодействия с общественными организациями по вопросам противодействия коррупции, на работников этих самых указанных органов, в частности, на «лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений»⁶.

Сложившаяся ситуация во многом обусловлена общей либерализацией политики в сфере совершенствования правового регулирования градостроительной деятельности. Отмена лицензирования строительной деятельности, проектирования и инженерных изысканий, упрощение разрешительных процедур на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, отмена муниципального градостроительного контроля, а также налаживание широкого диалога органов государственной и муниципальной власти с участниками строительного рынка⁷ — все это, несомненно, было ориентировано на формирование качественно новой среды градостроительства, рост рынка недвижимости, доходов девелоперов, большую доступность жилья, разрешение вопросов дольщиков и т.п. Однако недоработки в правовом регулировании на фоне не самой благоприятной экономической ситуации не дали возможности реализовать задуманное.

Предполагалось, что основным стимулирующим рынок направлением либерализации градостроительных отношений будет *отмена лицензирования*. Государство, способствуя объединению строителей в саморегулируемые организации (далее — СРО), передало часть функций регулирования и контроля отраслевого рынка самим его участникам. В то же время сфера применения гражданского законодательства в данном случае неопределенно расширилась. В ч. 4 ст. 4 ГК РФ законодатель указал, что гражданское законодательство, в т.ч. и о СРО⁸, применимо к правоотношениям по урегулированию порядка государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО, если данные отношения прямо не урегулированы ГК РФ. Неопределенность приведенной формулировки, при отсутствии прямого указания на дифференциацию конкретных вопросов, регулируемых гражданским или административным правом, способна упустить из предмета государственного контроля за деятельностью СРО ключевые вопросы. Кроме того, это грозит усиле-

⁵ Вaskanьянц Ю.Ю. Некоторые приоритетные вопросы регулирования градостроительной деятельности // Уникальные исследования XXI века. 2015. № 5 (5). С. 41.

⁶ План противодействия коррупции в управлении архитектуры и градостроительства Калужской области на 2016 год. Администрация Калужской области. Официальный сайт / URL: http://www.admoblkaluga.ru/upload/upr_architecture/service/PlanAntiCorrupt_2016.pdf.

⁷ Вaskanьянц Ю.Ю. Указ. соч. С. 42.

⁸ Включая Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 20 апреля 2014 г. № 75-ФЗ) «О саморегулируемых организациях».

нием монополизации строительного рынка. В связи с этим полагаем полезным скорректировать содержание ч. 4 ст. 4 ГК РФ, предусматривая, что гражданское законодательство регулирует лишь сферу гражданских правоотношений, тогда как порядок государственного контроля (надзора), включая и деятельность СРО, должен входить в сферу лишь административного права.

Напомним, что институт СРО, просуществовав с 2009 по 2016 г., показал свою несостоятельность. Сегодня 502 структуры СРО, призванные обеспечить качество, надежность и безопасность инженерных изысканий, проектирования и строительства, так и не выполнили своих функций. СРО занимаются почти исключительно выдачей (прямой продажей) свидетельств о допуске к определенным видам работ. И хотя институт СРО был создан по инициативе предпринимателей для минимизации административных барьеров и укрепления профессионального сообщества, на деле мы получили ту же бюрократию, но уже в лице бизнес-сообщества.

Продолжая оценивать результаты политики либерализации градостроительной сферы, отметим, что она никак не способствовала решению проблем обманутых дольщиков. В 2015 г. их число не только не сократилось, но увеличилось на 18 тыс., составив по более чем 800 «замороженным» объектам в 66 субъектах РФ более 85 тыс. чел.⁹ Таким образом, к концу 2016 г. можно прогнозировать удвоение показателя 2013 г. — 50 тыс. потерпевших. Кроме того, выросло число зданий и сооружений, построенных с нарушением требований земельного и градостроительного законодательства.

Попытки передачи незавершенных объектов заказчику, другим (состоятельным и действующим) застройщикам или кому-либо другому наткнулись на неоднозначность вопроса перехода права собственности на объект незавершенного строительства. Как правило, такой переход не проходит без затяжных споров и острых разногласий.

Вопрос о моменте возникновения права собственности заказчика на передаваемые подрядчиком объекты недвижимости связан с распределением риска между сторонами, а также имеет значение при наложении ареста (обращения взыскания) на имущество должника, его ответственности перед третьими лицами и т.п. Исходя из того, что права на объекты недвижимости подлежат государственной регистрации, заказчик может стать собственником лишь после такой регистрации.

Таким образом, полагаем, что действующее законодательство (ст. 25 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним») должно содержать положение о том, что незавершенные объекты¹⁰ не могут быть признаны недвижимостью. Соответственно, право собственности до момента их сдачи в эксплуатацию должно принадлежать собственнику строительных материалов.

⁹ По данным депутата ГД А. Хинштейна / URL: <http://realty.rbc.ru/articles/27/01/2016/562949999405349.shtml>.

¹⁰ В части, касающейся объектов незавершенного строительства на стадии их сооружения, являющихся предметом договора строительного подряда.

В литературе предлагается предоставить подрядчику право обращаться в орган государственной регистрации для приостановления государственной регистрации права собственности до полной оплаты заказчиком завершенных строительных работ¹¹. Логика понятна, т.к. в данном случае приостановление приравнивается к удержанию. Заказчик не может зарегистрировать право собственности и, соответственно, не может распоряжаться принятым, но не оплаченным объектом строительства. Без государственной регистрации права собственности заказчика новый (реконструированный) объект недвижимости фактически исключен из гражданского оборота, что, по мнению Н.Л. Улаевой, будет стимулировать заказчика к оплате. У данного предложения может быть и другая сторона. Вопросы оплаты, как правило, возникают на почве разногласий, которые, в свою очередь, чаще всего разрешаются в арбитражном суде. Производство по таким делам может существенно затягивать сроки регистрации объектов.

Отдельным вопросом по-прежнему остается коррупция, особенно в мегаполисах. Так, мэр Новосибирска А. Локоть на встрече с руководителями организаций строительного комплекса вынужден был признать, что градостроительная отрасль «пронизана коррупцией» и представляет собой «четкую систему, нацеленную на „выкачивание денег“, торговлю земельными участками и извлечение максимальной рентабельности с квадратного метра сданной земли»¹². Причинами сложившегося положения участники местного рынка строительства и недвижимости видели в отмене конкурсов архитектурных проектов, отсутствии комплексной застройки новых районов и точечной застройке¹³. Сибирские архитекторы совершенно обоснованно ставят *вопрос о правовой регламентации и прозрачности комплексной застройки* как важной составляющей соблюдения публичного интереса. Уже в середине XX в. гражданское право (интерес и права собственника) в развитых странах перестало доминировать в регулировании анализируемых отношений, прежде всего права на землю как основного объекта права собственности¹⁴. В современных условиях на некогда «абсолютное» право собственности стал влиять «социалистический» фактор планирования использования земель. Здесь мы исходим из того, что отношения собственности на землю регулируются не только гражданским, но и водным, лесным законодательством, специальными нормами об охране окружающей среды, добыче полезных ископаемых, охране памятников истории и культуры и т.п. Все они могут ограничивать права собственников, определяя условия использования и охраны земли и недвижимости.

¹¹ См.: Улаева Н.Л. Гражданско-правовое регулирование градостроительства: сущность, значение и перспективы совершенствования // Вестник КРУ МВД России. 2015. № 1 (27) С. 28.

¹² НГС новости (Новосибирск). 2 июля 2014 г. / URL: <http://news.ngs.ru/more/1852501/>.

¹³ Этот вопрос обсуждается не первое десятилетие, но все так же далек от удовлетворительного разрешения (см.: Залесский В.В. Нужна ли точечная застройка? // Журнал российского права. 2008. № 7. С. 72).

¹⁴ См.: Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы. М.: НОРМА: Инфра-М, 2014. С. 7.