

С.М. Оганесян, И.А. Черкашин

ОТСУТСТВИЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ ОБЪЕКТОВ НЕЗАВЕРШЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА КАК ПРАВОВОЙ ПРОБЕЛ В СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Степан Мхитарович Оганесян – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, доктор юридических наук, доцент, г. Гатчина; **e-mail: stepan-62.11.11@mail.ru**.

Иван Алексеевич Черкашин – ведущий специалист-эксперт юридического отдела, Управление Федерального казначейства по г. Санкт-Петербургу, г. Санкт-Петербург; **e-mail: rogol.mix@mail.ru**.

В статье авторами освещены проблемы отсутствия легального определения понятия объектов незавершенного строительства в законодательстве Российской Федерации. Подробно проанализированы положения различных нормативно-правовых актов, в соответствии с которыми выведены признаки объектов незавершенного строительства. Рассмотрены основные дефиниции в судебной практике в отношении понятия указанных объектов, изучено доктринальное определение последнего. По результатам исследования авторами выделены признаки объектов незавершенного строительства, а также дано определение этих объектов. Сформулированы предложения по совершенствованию градостроительного законодательства.

Ключевые слова: незавершенное строительство; объекты незавершенного строительства; капитальное строительство; недвижимость; определение объекта незавершенного строительства; градостроительное законодательство.

S.M. Oganesyanyan, I.A. Cherkashin

LACK OF DEFINITION OF UNFINISHED CONSTRUCTION PROJECTS CONCEPT AS LEGAL GAP IN CURRENT LEGISLATION

Stepan Oganesyanyan – Professor, the Department of State Law Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Doctor of Law, Associate Professor, Gatchina; **e-mail: stepan-62.11.11@mail.ru**.

Ivan Cherkashin – Leading Specialist Expert, Legal Department, Saint-Petersburg Federal Treasury Department, St. Petersburg; **e-mail: rogol.mix@mail.ru**.

The authors highlight problematic issues of the absence of legal definition of unfinished construction projects concept in the legislation of the Russian federation. The article provides thorough analysis of provisions of different normative legal acts for which there have been determined signs of unfinished construction. Furthermore it presents basic definitions in judicial practice with regard to the concept with the doctrinal definition thereof being studied. Based on the results of the study the authors identify signs of unfinished construction projects as well as introduce definition of these projects. As a conclusion the authors formulate proposals for improvement of urban planning legislation.

Keywords: unfinished construction; unfinished construction projects; capital construction; real estate; definition of unfinished construction project; urban planning legislation.

Современная сфера строительства в Российской Федерации характеризуется многими экономическими и юридическими проблемами, представляющими собой симптомы развивающегося экономического кризиса в России, вызванного международными событиями. Несмотря на ключевую роль строительной сферы в экономике государства, актуальное законодательство по-прежнему сохраняет множество правовых коллизий и пробелов. Некоторые из них существуют на протяжении многих лет. Один из таких пробелов в законодательстве в сфере строительства – правовой статус и отсутствие легального определения понятия объектов незавершенного строительства.

Стоит отметить, что в последние несколько лет к решению указанных проблем неоднократно обращались как в юридической науке, так и в судебной практике. Кроме того, по мере совершенствования отечественного законодательства в той или иной мере стали проявляться различные косвенные признаки объектов незавершенного строительства с точки зрения различных отраслей права. Однако, по нашему мнению, ни одна из позитивных тенденций в определении понятия объектов неоконченного строительства не дала надлежащего результата для правоприменительной практики, а лишь представила неполные диспозиции, относящиеся к регулированию конкретно-определенной сферы правоотношений в гражданском праве, при возникновении ситуации неоконченного строительства, но лишённого общего для всех правовых сфер юридического конструкта объекта незавершенного строительства.

Обратимся к актуальному закону с целью юридического синтеза определения объекта незавершенного строительства. Поскольку сфера строительства регулируется в первую очередь общими правовыми нормами гражданского законодательства, в том числе сопровождается правоотношениями, связанными с объектами незавершенного строительства, следует рассмотреть положения Гражданского кодекса (ГК) РФ как основополагающего

нормативно-правового акта, регулирующего гражданские правоотношения. Согласно ст. 130 ч. 1 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства [1]. Как напрямую усматривается из содержания приведенной нормы, объекты незавершенного строительства являются недвижимой вещью, что, безусловно, служит одним из важнейших признаков таких объектов. Данный признак в полной мере позволяет характеризовать объект незавершенного строительства и через призму ст. 219 ГК РФ, согласно которой подлежащей государственной регистрации подлежит право собственности как на здания и сооружения, так и на другое вновь создаваемое недвижимое имущество.

С позиции формальной логики законодательства такое определение должно содержаться в Градостроительном кодексе (ГрК) РФ. Однако данного определения настоящий закон не содержит. При этом возможно провести толкование ст. 1 ГрК РФ, из содержания которой следует, что объектами незавершенного строительства являются объекты капитального строительства (здания, сооружения, строения), строительство которых не завершено [2]. Из смысла данной нормы легально можно вывести два основных признака объекта незавершенного строительства:

1) капитальность – признак характеризуется прочной связью объекта с землей и отсутствием возможности свободного перемещения такого объекта без причинения несоразмерного ущерба его назначению;

2) не завершено строительство – другими словами, строительные работы на таком объекте должны продолжаться, а степень готовности объекта не позволяет осуществлять его эксплуатацию по назначению.

Формально данное определение со-

держит в себе необходимую фундаментальную основу, обладает верным с научной точки зрения перечислением основных признаков явления неоконченного строительства. Но оно не может считаться исчерпывающим, поскольку при выводе определения объекта незавершенного строительства через объект капитального строительства законодатель не описывает конкретно-определенное понятие, а следовательно, даже при всестороннем анализе нормы и дополнительном рассмотрении параллельных нормативных источников не представляется возможным сформулировать, что именно можно считать таким конструктом капитального строительства.

Таким образом, объекты незавершенного строительства в полной мере относятся к недвижимости, обладая признаком капитальности, могут быть рассмотрены в качестве вновь создаваемого недвижимого имущества, поскольку не являются в окончательной форме зданием или сооружением до момента ввода таких объектов в эксплуатацию с учетом того, что они не могут эксплуатироваться по назначению ввиду незавершенных строительных работ на этих объектах. Те или иные признаки объектов незавершенного строительства содержатся в различных нормативных правовых актах. Вместе с тем единого легального определения понятия «объекты незавершенного строительства» в современном законодательстве не существует.

Рассматривая признаки объектов незавершенного строительства, важно установить момент возникновения такого объекта. В законодательстве по-прежнему не представлены соответствующие положения. Отсутствие легального определения момента возникновения объектов незавершенного строительства видится еще одной существенной проблемой в законодательстве, поскольку при таких обстоятельствах не существует четкого критерия возникновения недостроенного объекта, установленного законом. В свою очередь, эта неопределенность привела к тому, что ряд исследователей считают неоконченное строительство имуществом «несуществующим» до момента регистрации пра-

ва на данный объект недвижимости, его кадастрового учета или прекращения действия договора подряда. Изложенная точка зрения, по нашему мнению, несостоятельна, поскольку при таком подходе исключена возможность участия объектов незавершенного строительства в каких-либо правоотношениях, в том числе в гражданско-правовых сделках. Это фактически не соответствует объективной действительности, поскольку объекты незавершенного строительства являются специфическим, но объектом гражданских прав и не исключены законодательно из гражданского оборота.

Вместе с тем отсутствующий легальный критерий возникновения неоконченного строительства пытается решить Верховный Суд РФ, указывая в п. 8 постановления Пленума от 23 июня 2015 г. «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» на то, что при разрешении вопроса о признании строящегося объекта недвижимой вещью (объектом незавершенного строительства) необходимо установить, что на нем, по крайней мере, полностью завершены работы по сооружению фундамента или аналогичные им работы (п. 1 ст. 130 ГК РФ) [3]. Опираясь на приведенное разъяснение Пленума ВС РФ, можно четко определить момент возникновения неоконченного в строительстве объекта как момент окончания работ по сооружению фундамента.

Данный критерий подходит к любым вновь создаваемым объектам капитального строительства, работы над которыми не завершены, поскольку в начале любых строительных работ требуется заложить фундамент. Относительно иных построек, которые также могут выступать в качестве объектов незавершенного строительства, Верховный Суд РФ не конкретизирует позицию, формулируя критерий как «аналогичные работы». Считаем возможным согласиться при определении таких «аналогичных работ» в качестве критерия возникновения объекта незавершенного строительства в процессе реконструкции объекта капитального строительства с по-

зицией о том, что таким критерием может служить момент начала работ по реконструкции [5, с. 26].

Рассмотрев вопрос об определении признака возникновения объекта незавершенного строительства, диалектически необходимо сделать уточнение в отношении момента прекращения действия такого статуса применительно к неоконченному в строительстве объекту. Попытаемся раскрыть этот вопрос далее. Но прежде всего вернемся к проблеме определения понятия «объект незавершенного строительства» и рассмотрим этот вопрос со стороны судебной практики.

Ранее в статье мы упомянули о том, что некоторые определения объектов незавершенного строительства содержатся в сформированной судебной практике. Это видится вполне закономерным ввиду отсутствия четкого юридического определения в нормах закона. Судьям и судебным коллегиям в постоянном потоке приходится вести дела, в которых так или иначе фигурируют объекты незавершенного строительства в качестве предмета судебного спора, а следовательно, судьям приходится определять, что является объектом незавершенного строительства и какими признаками должен обладать этот объект для применения к нему такого статуса.

Одна из дефиниций в судебной практике установлена определением Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 сентября 2008 г. №8985/08, из содержания которого следует, что объектом незавершенного строительства может быть и здание, и строение или сооружение, поскольку указанный правовой термин характеризует не конструктивные особенности объекта недвижимости и функциональные цели его создания, а процесс создания объекта недвижимости и отражение поэтапности данного процесса в свойствах создаваемого объекта... Особенность объекта незавершенного строительства состоит в том, что он не может быть использован в качестве здания, строения или сооружения, поскольку не введен в эксплуатацию и находится на этапе строительства [4].

По мере анализа приведенного судом

определения прослеживается особенность явления незавершенного строительства, заключающаяся в том, что объектом незавершенного строительства может выступать и здание, и строение, и сооружение. Этот признак характеризует, таким образом, объект незавершенного строительства в качестве неоконченной вещи, что, по нашему мнению, является важной характеристикой объектов неоконченного строительства в гражданском обороте, поскольку напрямую связано с возможностью извлечения из объекта как вещи его полезных свойств, а также его использования по назначению.

Характеризуя состав сформулированного судом определения, невозможно не обратить внимание на то, что в этом случае суд связывает статус объекта незавершенного строительства с юридическим фактом невведения объекта капитального строительства в эксплуатацию. Иными словами, мы подходим к закономерному выводу о том, что моментом прекращения существования объекта незавершенного строительства служит момент выдачи разрешения на ввод его в эксплуатацию. Юридически это представляется правильным, поскольку документально оформленный ввод в эксплуатацию здания, строения или сооружения подразумевает то, что все строительные работы на объекте окончены и что он пригоден для хозяйственного использования по предусмотренному техническим проектом назначению. При таких обстоятельствах акт о вводе объекта в эксплуатацию становится свидетельством окончания строительства и, соответственно, прекращения статуса незавершенного строительства, сопряженного с оформлением статуса объекта капитального строительства.

В юридической науке, среди исследователей-правоведов, действительно, сформировалась позиция о том, что наличие или отсутствие разрешения на ввод объекта в эксплуатацию служит квалифицирующим признаком, позволяющим отличить объекты завершенного строительства от объектов незавершенного строительства [6, с. 256]. Изложенная позиция также находит подтверждение в дейст-

вующем законодательстве. Например, в п. 1 ст. 55 ГрК РФ закреплено, что документом, удостоверяющим выполнение строительства в полном объеме и допускающим его эксплуатацию в соответствии с разрешенным использованием (назначением), является разрешение на ввод объекта в эксплуатацию [2].

Данная позиция является доминирующей в юридической науке. Тем более интересна альтернативная точка зрения, предложенная В.А. Алексеевым, о том, что критерием завершения строительства следует считать фактическую возможность эксплуатации результата строительства по его проектному назначению, а не выдачу какого-либо государственного регистрирующего акта [5, с. 27]. Критика «юридического критерия» разграничения объектов незавершенного строительства от окончанных в строительстве объектов основана на том, что при применении упомянутого критерия существование недостроя усматривается не в физических характеристиках объекта строительства, а в наступлении юридического факта выдачи документа-разрешения на ввод в эксплуатацию. При таких обстоятельствах возможны два диаметральных варианта событий. В первом случае разрешение на ввод в эксплуатацию выдают при недостаточности оснований, если существующий объект капитального строительства не соответствует запланированным для эксплуатации характеристикам, а значит, не может фактически использоваться в хозяйственной деятельности по прямому назначению. Во втором случае, напротив, пригодный к использованию объект не получает разрешения на ввод в эксплуатацию своевременно или просто не получает его (как, например, при наличии недоработок органов государственной власти). Кроме того, из толкования закона следует и то, что в соответствии с п. 17 ст. 51 ГрК РФ разрешение на ввод объекта в эксплуатацию требуется не всем объектам строительства, а следовательно, этот критерий теряет признак универсальности.

Можно согласиться с данной точкой зрения. Ввиду удобства и правовой определенности «юридического критерия»

считаем нецелесообразным полностью отказаться от его использования. Представляется возможным использование «смешанного критерия» определения момента прекращения объекта незавершенного строительства, по общему правилу обозначая момент прекращения действия статуса объекта незавершенного строительства выдачей акта о вводе такого объекта в эксплуатацию, а в исключительных случаях – возможностью определения такого статуса на основании критерия фактической возможности эксплуатации объекта по его проектному назначению.

Помимо «позитивного» окончания статуса незавершенного строительства, широко рассматриваемого в юридической науке, а также представленного в судебной практике, существует и «негативное» окончание статуса объекта незавершенного строительства путем его сноса. Сегодня вариант прекращения незавершенного строительства рассмотрен, например, в пунктах 6, 7 и 8 постановления Правительства РФ от 26 июля 2022 г. № 1333 «О последствиях включения объекта незавершенного строительства, строительство, реконструкция которого осуществлялись полностью или частично за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и не завершены, в Федеральный реестр незавершенных объектов капитального строительства, в региональный реестр незавершенных объектов капитального строительства». В соответствии с указанным постановлением Правительства РФ в отношении «бюджетных» объектов незавершенного строительства предусмотрен вариант принятия управленческого решения о целесообразности сноса объекта. В отношении «коммерческих» объектов незавершенного строительства, строительные работы на которых произведены в соответствии с нормами градостроительного законодательства, порядок принудительного сноса не предусмотрен, но не запрещен добровольный снос неоконченного в строительстве объекта (например, если собственник самостоятельно примет решение о сносе объекта незавершенного строительства). Кроме того, решение о сносе объекта не-

завершенного строительства может принять суд в случае признания этого объекта самовольной постройкой, в соответствии со ст. 222 ГК РФ.

С учетом таких обстоятельств можно заключить, что критерием окончания статуса объекта незавершенного строительства можно считать как фактическое завершение строительных работ на данном объекте, с возможностью его использования по проектному назначению, так и фактический снос объекта незавершенного строительства. В первом случае он преобразуется в объект капитального строительства (здание, строение, сооружение), во втором – прекращает физическое существование.

Таким образом, с учетом вышеизложенного перечислим основные признаки объекта незавершенного строительства:

1) капитальность – объект незавершенного строительства характеризуется как недвижимое имущество, и он должен иметь прочную связь с землей, на которой расположен, а также быть лишенным возможности свободного перемещения без причинения несоразмерного ущерба назначению данного объекта;

2) неоконченные строительные работы – деятельность хозяйствующих субъектов в правоотношениях с этими объектами должна характеризоваться продолжением работ по строительству объекта капитального строительства, и при этом степень готовности объекта не позволяет его эксплуатацию по проектному назначению;

2.1) окончание работ по закладке фундамента – по результатам проведенных работ, связанных со строительством объекта, должны быть завершены работы по закладке фундамента, тем самым будет установлена прочная связь с землей вновь создаваемого объекта недвижимости;

2.2) начало работ по реконструкции – характеризует начало действия статуса объекта незавершенного строительства в отношении построенного объекта капитального строительства, являющегося объектом работ по реконструкции;

3) отсутствует разрешение на ввод в эксплуатацию, возможность хозяйствен-

ного использования по проектному назначению, не снесен – характеризуют физические и юридические свойства объекта капитального строительства как существующей неоконченной вещи.

Итак, определение объекта незавершенного строительства не имеет официального законодательного закрепления, остается предметом научных дискуссий, в том числе по предмету признаков объекта незавершенного строительства. Устранение этой проблемы, а также разрешение возникающих на ее основе правовых коллизий и доктринальных споров видим в четком легальном определении объекта незавершенного строительства с его изложением в ст. 1 ГрК РФ, дополнением в положения настоящей статьи п. 10.4 в следующей редакции: объекты незавершенного строительства – вновь создаваемые объекты капитального строительства (либо объекты капитального строительства, в отношении которых ведут работы по реконструкции), строительные (реконструкционные) работы на которых не завершены, эксплуатация которых по проектному назначению невозможна, в отношении которых отсутствует разрешение на ввод в эксплуатацию (за исключением случаев, предусмотренных законом), отсутствует факт сноса или уничтожения, моментом возникновения которых считается полное завершение работ по закладке фундамента или аналогичных работ (начало выполнения работ по реконструкции).

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Российской Федерации: федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 25.02.2022 г.) // Российская газета. 1994. 8 декабря.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

3. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 // Российская газета. 2015. 30 июня.

4. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 9 сентября 2008 г. № 8985/08 по делу № А55-16774/2007 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=82374&ysclid=Irtjkuoc8529384039#mRasO2UkMzMW5ZPl> (дата обращения: 29.08.2023).

5. *Алексеев В.А.* Определение объекта незавершенного строительства как недвижимой вещи // Гражданское право. 2018. № 3. С. 25–28.

6. *Зимнева С.В., Жуйков Р.В.* К понятию объекта незавершенного строительства // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 5-2. С. 254–257.