



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**

А.Ю. Молчанов

(подпись)

« 01 » 03 2017 г.

Утверждено

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (протокол № 45 от «17» февраля 2017 г.)

Заключение

**по результатам правовой экспертизы проекта федерального закона
«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»**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза проекта федерального закона «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» (далее – законопроект).

Исследование проводилось в период с 03.02.2017 по 16.02.2017 на основании на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Глушков А.Н. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бандорин Л.Е.;
- 3) Кондратьева И.В.;
- 4) Курикалов Ю.Л.;
- 5) Мешалов А.В.;
- 6) Разумова Н.М.;
- 7) Романов И.Л.;
- 8) Федорченко М.В.;
- 9) Худзинская И.А.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта и пояснительную записку к нему, Федеральный закон 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 – Федеральный закон № 214-ФЗ), Федеральный закон от 03.07.2016 № 304-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» (далее – Федеральный закон № 304-ФЗ), иные нормативные правовые акты.

Проект федерального закона «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 разработан во исполнение пункта 2 е) Перечня

поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета, состоявшегося 17.05.2016 (Пр-1138 ГС).

Основной целью предлагаемых законопроектом изменений является определение правового статуса и порядка осуществления деятельности государственного компенсационного фонда долевого строительства, формируемого за счёт средств застройщиков объектов долевого жилищного строительства, создаваемого в целях возмещения гражданам убытков и завершения строительства объектов при неисполнении застройщиками своих обязательств по договору участия в долевом строительстве.

По итогу рассмотрения законопроекта Экспертный Совет пришёл к следующим выводам.

Законопроект предполагает постепенный переход к новому способу обеспечения обязательств застройщика – за счёт средств компенсационного фонда, отчисления в который для застройщиков будут обязательными. Переходными положениями законопроекта установлено, что если договор участия в долевом строительстве (далее – ДДУ) с первым участником долевого строительства в отношении многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости заключён до вступления в силу Федерального закона, то к правоотношениям по привлечению денежных средств по ДДУ по указанным объектам недвижимости применяются ранее установленные требования к обеспечению (страхование или поручительство банка). Таким образом, механизм реализации законопроекта исключает дублирование способов обеспечения и, соответственно, не создаст дополнительную финансовую нагрузку на застройщиков и не приведёт к удорожанию стоимости строительства. Предлагаемый механизм введения нового способа обеспечения обязательств положительно оценивается Экспертным Советом.

Вместе с тем, по мнению Экспертного Совета, отдельные положения законопроекта требуют доработки.

1. Статья 23² Федерального закона № 214-ФЗ в редакции законопроекта устанавливает полномочия и функции фонда, создаваемого в соответствии с

постановлением Правительства Российской Федерации о защите прав граждан – участников долевого строительства (далее – Фонд). Одной из функций Фонда является выплата возмещения участникам долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщика. При этом в статье 23² и статье 23⁷ Федерального закона № 214-ФЗ в редакции законопроекта не отражено, что такие выплаты осуществляются только в отношении объектов долевого строительства, по которым застройщиком были произведены соответствующие отчисления в компенсационный фонд долевого строительства. Необходимо отразить в законопроекте условие, что выплата возмещения участникам долевого строительства и финансовая помощь, в том числе выдача займов, для окончания строительства осуществляется только в отношении объектов, по которым были произведены отчисления в компенсационный фонд долевого строительства.

Статьей 23² Федерального закона № 214-ФЗ в редакции законопроекта предусмотрено, что к функциям Фонда относится предоставление за счет средств компенсационного фонда долевого строительства займа или пожертвования жилищно-строительному кооперативу или займа застройщику, который будет являться приобретателем в соответствии с Федеральным законом от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Статья 582 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что пожертвованием признается дарение вещи или права в общеполезных целях. В свою очередь, в соответствии с частью 1 статьи 807 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору займа одна сторона (займодавец) передает в собственность другой стороне (заемщику) деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик обязуется возвратить займодавцу такую же сумму денег (сумму займа) или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества.

Таким образом, предоставление займа предполагает его возвратность, а предоставление пожертвования не допускает возврата суммы пожертвования

Фонду. При этом согласно пункта 4 части 1 статьи 23² Федерального закона № 214-ФЗ в редакции законопроекта Фонд самостоятельно определяет, будут ли предоставляемые средства пожертвованием или займом, а также условия соответствующих сделок. Экспертный Совет считает, что из законопроекта следует исключить возможность предоставления Фондом денежных средств в виде пожертвований.

Также необходимо отметить, что в пункте 4 части 1 статьи 23² Федерального закона № 214-ФЗ в редакции законопроекта в одной из формулировок упоминается, что заём является беспроцентным. Считаем, что условие о беспроцентности займа следует исключить из законопроекта, в противном случае данная формулировка повлечет невозможность выдачи Фондом займов жилищно-строительному кооперативу или иному потребительскому кооперативу, застройщику на процентной основе.

Пунктом 1 части 2 статьи 23² Федерального закона № 214-ФЗ в редакции законопроекта Фонду предоставляется право оказывать финансовую помощь для завершения строительства, в том числе путем выдачи займов. Данная расширительная формулировка не допустима для использования в законопроекте, в связи с тем, что допускает всевозможные варианты расходования средств компенсационного фонда долевого строительства. Законопроектом необходимо установить конкретные виды финансовой помощи, предоставляемой Фондом для завершения строительства объектов.

Законопроектом установлено право Фонда осуществлять выпуск облигаций. В свою очередь, Фонд является некоммерческой организацией, создается в целях защиты прав и законных интересов участников долевого строительства и выпуск облигаций не соответствует основным целям и направлению деятельности Фонда.

Часть 6 статьи 23³ Федерального закона № 214-ФЗ в редакции законопроекта предусматривает, что распоряжение имуществом Фонда осуществляется в соответствии с законодательством и уставом Фонда, что

допускает возможность установления уставом Фонда дополнительных форм расходования имущества Фонда помимо установленных действующим законодательством. Считаем, что все направления расходования имущества Фонда должны быть установлены только действующим законодательством Российской Федерации.

2. Статьей 23⁵ Федерального закона № 214-ФЗ в редакции законопроекта предлагается установить правила определения размера обязательных отчислений (взносов) застройщиков в компенсационный фонд. Размер обязательных отчислений (взносов) застройщика в компенсационный фонд предполагается рассчитывать в соответствии с методикой, утвержденной Правительством Российской Федерации, на основе согласованной сторонами цены каждого договора участия в долевом строительстве. Методика должна предусматривать величину базовой ставки, которая повышается в зависимости от определяемой в соответствии с такой методикой способности застройщика исполнять принятые на себя обязательства (кредитоспособность, финансовая устойчивость).

Экспертный Совет считает, что внесение в закон бланкетной нормы, сутью которой является перенесение ключевого вопроса о размере отчислений в компенсационный фонд на подзаконный уровень может повысить риски искусственного увеличения сроков реализации положений закона. Непрозрачность требований к размеру отчислений может привести к непрогнозируемым затратам застройщиков на этапе установления новых требований к ним.

В этой связи предлагается параметры оценки финансовой устойчивости застройщика описать непосредственно в законопроекте, а полномочия по установлению: правил определения размера отчислений на основе оценки финансовой устойчивости застройщика; требований к нормативам оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика; базовой ставки в целях определения размера отчислений возложить полностью на Правительство Российской Федерации или федеральный орган исполнительной власти,

осуществляющий функции по выработке и (или) реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства (Минстрой России).

По мнению Экспертного Совета, оценка финансовой устойчивости деятельности застройщика должна производиться по следующим нормативам:

1) норматив обеспеченности обязательств, определяемый путем деления суммы активов застройщика на сумму обязательств застройщика по договорам участия в долевом строительстве;

2) норматив целевого использования средств, определяемый путем деления суммы активов застройщика, не связанных со строительством, на общую сумму его обязательств, за исключением обязательств по договорам участия в долевом строительстве;

3) норматив безубыточности, определяемый как количество лет из расчета 3 последних лет работы застройщика, по итогам которых у застройщика отсутствовали убытки.

Расчет нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика производится застройщиком самостоятельно в соответствии с инструкцией о порядке расчета нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика. Результаты расчета, а также полная бухгалтерская отчетность за отчетный период передаются застройщиком в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости и на территории которого осуществляется данное строительство.

Оценка и расчет финансовой устойчивости деятельности застройщика по нормативам обеспеченности обязательств, целевого использования средств, обеспеченности собственными средствами, текущей ликвидности и утраты платежеспособности осуществляется ежеквартально по состоянию на последний день отчетного квартала. Оценка и расчет норматива

безубыточности осуществляется ежегодно по состоянию на последний день календарного года.

Застройщик несёт ответственность, предусмотренную Федеральным законом № 214-ФЗ, за несоблюдение установленных нормативов оценки финансовой устойчивости его деятельности.

При реализации данных предложений необходимо признать утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2006 № 233 «О нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика».

3. Законопроектом предусмотрено исключение из Федерального закона № 214-ФЗ статей 15¹ и 15², устанавливающих такие виды обеспечения исполнения застройщиком обязательств по договору участия в долевом строительстве, как поручительство банка и страхование. Такая мера заслуживает поддержки, поскольку направлена на исключение двойного обеспечения обязательств застройщика перед дольщиком и, соответственно, избыточных расходов застройщика, связанных с исполнением договора участия в долевом строительстве.

Кроме этого законопроектом предусматривается внесение изменений в Федеральный закон от 29.11.2007 № 286-ФЗ «О взаимном страховании», которыми ликвидируется особое положение созданного в Российской Федерации единого общества взаимного страхования. Поскольку общество взаимного страхования застройщиков является альтернативой заключения застройщиками договоров страхования с коммерческими страховыми компаниями, указанное выше исключение страхования как способа обеспечения исполнения обязательств застройщика перед дольщиками, ведет к необязательности членства и в обществе взаимного страхования. Такая мера с учётом уже принятого решения о создании Фонда также заслуживает поддержки по вышеуказанным обоснованиям.

Вместе с тем, законопроектом не регулируется вопрос дальнейшего использования денежных фондов единого общества взаимного страхования

застройщиков. В отсутствии специального регулирования после вступления в силу законопроекта вполне вероятно принятие решения о ликвидации указанного общества взаимного страхования в соответствии со статьей 23 Федерального закона от 29.11.2007 № 286-ФЗ «О взаимном страховании». Однако с учётом схожего предмета деятельности единого общества взаимного страхования и Фонда, целевого назначения формируемых денежных фондов целесообразно в ходе широкого обсуждения законопроекта обсудить вопрос о включении в законопроект права членов общества взаимного страхования переводить средства, внесённые в счёт страхования своих обязательств по ранее заключённым договорам участия в долевом строительстве, в Фонд, а также порядок такого перевода. В законодательстве Российской Федерации уже есть примеры норм, устанавливающих возможность перечисления денежных средств, являющихся обеспечением обязательств юридических лиц: перечисление взносов в компенсационный фонд саморегулируемых организаций в области строительства в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Законопроектом не установлено, в каких случаях осуществляется выплата возмещения участникам долевого строительства, а в каких случаях осуществляется финансовая помощь для завершения строительства объекта. По мнению Экспертного Совета, законопроектом должны быть установлены критерии отнесения объектов к объектам, по которым будет осуществляться выплата возмещения участникам долевого строительства и объектам, которые будут достроены (стадия строительства и т.п.).

Кроме того, целесообразно уточнить порядок завершения строительства объекта в случае принятия Фондом соответствующего решения: каким застройщиком будет осуществляться завершение строительства, будет ли Фонд осуществлять функции технического заказчика в указанном случае и др.

5. Частью 3 статьи 23² Федерального закона № 214-ФЗ в редакции законопроекта установлено, что органами управления Фонда являются совет Фонда, правление Фонда и генеральный директор Фонда. При этом порядок формирования правления Фонда, в отличие от других органов управления, законопроектом не установлен. В этой связи, по мнению Экспертного Совета, целесообразно либо дополнить законопроект положениями о порядке формирования правления Фонда, либо исключить правление Фонда из состава органов управления.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет поддерживает концепцию законопроекта, считает создание Фонда своевременным и отвечающим интересам всех участников правоотношений в области долевого строительства, и рекомендует законопроект к внесению в Государственную Думу Российской Федерации при условии его доработки с учётом сделанных замечаний и предложений.

Председатель Экспертного Совета
Ассоциации «Национальное объединение
строителей» по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере

А.Н. Глушков