



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**

(подпись)

А.Н. Глушков

«19» 03 2020 г.

Утверждено

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (протокол от «19» марта 2020 г. № 76)

**Заключение
по результатам правовой экспертизы
проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации в части снижения
финансового обременения членов саморегулируемых организаций в
сфере строительства»**

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 отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения финансового обременения членов саморегулируемых организаций в сфере строительства», разработанного Комитетом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по страхованию, охране труда и финансовым инструментам строительного рынка в целях исполнения пункта 6 Резолюции

«Предложения по совершенствованию законодательства в области саморегулирования в строительстве», утвержденной XV Всероссийским съездом саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, протокол от 28.05.2018 № 15 (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 12.07.2019 по 19.03.2020 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Мешалов А.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Абдульманов А.Р.;
- 3) Аммосова О.Е.;
- 4) Денискин Н.Н.;
- 5) Дубинина Н.А.;
- 6) Забелин А.В.;
- 7) Кондратьева И.В.;
- 8) Кузенский А.В.;
- 9) Кузьма И.Е.;
- 10) Малахов П.В.;
- 11) Москвитин М.В.;
- 12) Разумова Н.М.;
- 13) Ребрищев И.Н.;
- 14) Федорченко М.В.;
- 15) Худзинская И.А.;
- 16) Шевляков В.В.;
- 17) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы Экспертный совет проанализировал законопроект и пояснительную записку к нему, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее –

Федеральный закон № 44-ФЗ); Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ); постановление Правительства Российской Федерации от 01.07.2016 № 615 «О порядке привлечения подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме и порядке осуществления закупок товаров, работ, услуг в целях выполнения функций специализированной некоммерческой организации, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» (далее – Постановление № 615), протокол совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Мутко В.Л. от 04.10.2019 № ВМ-П9-84пр (далее – протокол совещания).

В целях обеспечения исполнения контракта в соответствии с законодательством о контрактной системе член саморегулируемой организации (далее также – СРО), участвующий в компенсационном фонде обеспечения договорных обязательств (далее также – КФ ОДО), обязан обеспечить исполнение своих обязательств перед заказчиком одним из двух способов: либо внесением собственных денежных средств на указанный заказчиком счёт (резервированием их на специальных счетах), либо предоставлением независимой (банковской) гарантии. Однако подобное требование дублирует обеспечительную функцию КФ ОДО и создаёт дополнительную финансовую нагрузку на членов СРО.

Рассматриваемый законопроект предлагает освободить членов СРО от обязанности обеспечения исполнения контрактов, заключённых с использованием конкурентных процедур согласно пункту 3 части 1 статьи 55¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, предметом которых является строительство, реконструкция, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства и цена которых не превышает 10 млн рублей, установить право не предоставлять обеспечение исполнения таких контрактов. Предлагается внести соответствующие изменения в статьи 96,

110² Федерального закона № 44-ФЗ, в статью 55⁸ Градостроительного кодекса Российской Федерации. Пояснительная записка к законопроекту содержит анализ количества и совокупного размера заключённых контрактов на осуществление строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства ценой не более 10 млн рублей, а также выплат по банковским гарантиям в качестве обеспечения исполнения обязательств подрядных организаций. Согласно выводам, содержащимся в пояснительной записке, размер КФ ОДО в каждой СРО достаточен для обеспечения исполнения обязательств членов СРО по контрактам ценой не более 10 млн рублей.

Проанализировав предлагаемые законопроектом изменения, Экспертный совет пришёл к следующим выводам.

1. Исходя из цели деятельности саморегулируемых организаций в строительной сфере по обеспечению исполнения членами саморегулируемых организаций договоров строительного подряда, заключённых с использованием конкурентных способов заключения договоров, установленной статьей 55¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также с учётом поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Мутко В.Л. (пункт 2.4 протокола совещания), Экспертный совет считает, что формирование КФОДО СРО является достаточной мерой для обеспечения исполнения контрактов, заключённых членами СРО с использованием конкурентных способов, предметом которых является строительство, реконструкция, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, и цена которых не превышает 10 млн. рублей. Одновременное применение двух дублирующих обеспечительных функций в виде оплаты КФ ОДО и банковской гарантии (либо внесение денежных средств на специальный счёт), как того требует действующее законодательство о контрактной системе, является избыточным требованием к членам СРО, заключающим контракты стоимостью до 10 млн. рублей.

Исходно XV Всероссийским съездом саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства (протокол от 28.05.2018 № 15) было предложено отменить предоставление банковских гарантий в обеспечение исполнения контракта для членов СРО, фактический совокупный размер обязательств которых не превышает 10 млн рублей, однако привязка именно к цене контракта, по мнению Экспертного совета, является более эффективной с точки зрения проверки заказчиком соответствия члена СРО установленному критерию (сведения о цене контракта для заказчика являются более доступными, нежели фактический совокупный размер обязательств) и в большей мере отвечает поставленным законопроектом целям.

2. Экспертный совет считает целесообразным закрепить специальные нормы об отсутствии необходимости обеспечивать членами СРО исполнение контрактов, предметом которых является строительство, реконструкция, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства и цена которых не превышает 10 млн. рублей, отдельно в каждом нормативном правовом акте, устанавливающем такую обязанность: в Федеральном законе № 44-ФЗ, в Постановлении № 615. Таким образом, Экспертный совет считает необходимым внести изменения в Постановление № 615, аналогичные предлагаемым изменениям в законодательство о закупках.

3. Что касается Федерального закона № 223-ФЗ, Экспертный совет пришёл к выводу об отсутствии обязанности заказчика устанавливать обеспечение исполнения контракта при проведении закупки по Федеральному закону № 223-ФЗ. В связи с этим отсутствует юридико-техническая возможность сделать исключение, аналогичное предложениям к Федеральному закону № 44-ФЗ.

4. Частью 13 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ установлено, что в контракт включаются обязательные условия о порядке и сроке предоставления подрядчиком обеспечения гарантийных обязательств в случае установления в соответствии с частью 4 статьи 33 указанного

Федерального закона требований к предоставлению таких гарантийных обязательств. Требования к гарантии качества товара, работы, услуги, а также требования к гарантийному сроку и (или) объёму предоставления гарантий их качества, к гарантийному обслуживанию товара (далее - гарантийные обязательства) устанавливаются заказчиком при необходимости.

Экспертный совет отмечает, что гарантийные сроки в отношении объектов капитального строительства составляют 5 лет (статья 737 Гражданского кодекса Российской Федерации), а в отношении автомобильных дорог, искусственных дорожных сооружений в отдельных случаях до 8 лет (приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 05.02.2019 № 37 «Об утверждении типовых условий контрактов на выполнение работ по строительству (реконструкции), капитальному ремонту, ремонту автомобильных дорог, искусственных дорожных сооружений и информационной карты типовых условий контракта»). Таким образом, на практике заказчики повсеместно предусматривают гарантийные обязательства в договорах строительного подряда, поскольку такие обязательства предусмотрены гражданским законодательством Российской Федерации. А в случае установления гарантийных обязательств устанавливается и требование к обеспечению таких обязательств.

Предоставление обеспечения гарантийных обязательств подрядчиков на столь длительные сроки может привести к существенным финансовым издержкам членов СРО. Между тем, как уже отмечалось, компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств, формируемый СРО, имеет обеспечительный характер. Его обеспечительная функция в полной мере распространяется и на гарантийные обязательства по исполненным договорам подряда, поскольку гарантийные обязательства являются составной частью договорных обязательств. Частью 6 статьи 60¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации субсидиарная ответственность СРО в отношении гарантийных обязательств своих членов

распространяется даже на случаи ликвидации юридического лица – члена СРО.

Экспертный совет предлагает исключить установление заказчиками в контрактах условия о предоставлении подрядчиком обеспечения гарантийных обязательств в случае заключения с членом СРО контрактов, предметом которых являются строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства. В этих целях предлагается дополнить соответствующей нормой статью 110² Федерального закона № 44-ФЗ, устанавливающую особенности заключения и исполнения контракта, предметом которого является подготовка проектной документации и (или) выполнение инженерных изысканий, и контрактов, предметом которых являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства.

5. Экспертный совет отмечает существующую в практике деятельности саморегулируемых организаций и их членов проблему, которую предлагает решить в рамках законопроекта. В статье 55⁸ Градостроительного кодекса Российской Федерации содержится нормативное правовое регулирование порядка и условий возникновения специального права членов саморегулируемых организаций на осуществление строительной деятельности, в том числе по договорам строительного подряда, договорам подряда на осуществление сноса, заключаемым с использованием конкурентных способов заключения договоров. Согласно части 1 указанной статьи лицо имеет право выполнять работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства только будучи членом саморегулируемой организации. При этом согласно части 8 указанной статьи ограничение права члена саморегулируемой организации выполнять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства по договору строительного подряда, договору подряда на осуществление сноса, заключаемым с использованием конкурентных способов заключения договоров, по иным основаниям, не предусмотренным указанной статьей, не

допускается. Исходя из указанной нормы на практике зачастую делается вывод, что исключение лица из членов СРО также не является основанием для ограничения его права выполнять работы по договору подряда, уже заключённому на момент исключения.

Вместе с тем согласно статье 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации работы по договорам о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, заключённым с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором (договор строительного подряда), должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области строительства. Работы по договорам подряда на осуществление сноса выполняются только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области строительства (статья 55³¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации). Таким образом, выполнение указанных работ по договору строительного подряда, договору подряда на осуществление сноса согласно статье 49 Гражданского кодекса Российской Федерации возможно только при наличии специальной правоспособности лица, которая возникает в связи с членством в саморегулируемой организации. Право юридического лица осуществлять деятельность, для занятия которой необходимо членство в саморегулируемой организации, возникает с момента вступления в саморегулируемую организацию и прекращается при прекращении членства в саморегулируемой организации. В отсутствие указанной специальной правоспособности лицо не может иметь права, соответствующие деятельности по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства по договорам строительного подряда, договорам подряда на осуществление сноса, и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Исключениями являются случаи, указанные в статьях 52, 55³¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, лицо, прекратившее членство в саморегулируемой организации, не может продолжать осуществлять деятельность по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, даже по уже заключенным договорам подряда.

Прекращение лицом членства в СРО, по мнению Экспертного совета, является существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, что, в свою очередь, является основанием для его расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа. Согласно статье 451 Гражданского кодекса Российской Федерации изменение обстоятельств признаётся существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключён или был бы заключён на значительно отличающихся условиях. С учётом того, что членство в СРО является обязательным условием возникновения специального права для заключения договора строительного подряда, исключение подрядчика из СРО соответствует установленным гражданским законодательством условиям признания изменения обстоятельств существенными. В связи с тем, что в рассматриваемом случае привести договор в соответствие с изменившимися обстоятельствами невозможно, договор строительного подряда должен быть расторгнут по требованию заказчика. Однако законодательство о контрактной системе не содержит обязанности заказчика расторгать в рассматриваемом случае контракт, в связи с чем он продолжает исполняться.

Экспертный совет предлагает привести статью 55⁸ Градостроительного кодекса Российской Федерации в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации, дополнив её специальной нормой о прекращении права лица выполнять работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, в том числе по ранее заключённым договорам подряда, с момента прекращения членства в саморегулируемой организации.

Кроме того, согласно части 9 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом. В связи с этим рассматриваемое основание для одностороннего отказа заказчика от контракта необходимо установить в типовых условиях контрактов на выполнение работ по строительству (реконструкции) объектов капитального строительства (утверждены приказом Минстроя России от 14.01.2020 № 9/пр) как безусловную обязанность заказчика. По мнению Экспертного совета, в отсутствие указанной обязанности типовые условия контракта противоречат гражданскому законодательству Российской Федерации. А согласно статье 2 Федерального закона № 44-ФЗ законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях в том числе Гражданского кодекса Российской Федерации.

6. Экспертный совет считает необходимым предоставить доступ саморегулируемым организациям в сфере строительства к информации о банковских гарантиях, предоставляемых в качестве обеспечения исполнения контрактов.

В соответствии с частью 8¹ статьи 45 Федерального закона № 44-ФЗ с 01.07.2018 указанная информация не размещается на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок. Информация в реестре банковских гарантий доступна только по состоянию на 30.06.2018. Между тем наличие банковской гарантии влияет на размер имущественной ответственности саморегулируемой организации за нарушение её членами условий договоров подряда в соответствии со статьей 60¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также на определение саморегулируемыми организациями рисков нарушений условий договоров при осуществлении предусмотренной статьей 55¹³ Градостроительного

кодекса Российской Федерации функции по контролю деятельности своих членов.

Реализация указанного предложения Экспертного совета возможна путём внесения соответствующих поправок в постановление Правительства Российской Федерации от 08.11.2013 № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

7. Экспертный совет обращает внимание, что с целью эффективной деятельности СРО по обеспечению исполнения своими членами договоров строительного подряда и договоров подряда на осуществление сноса, заключённых с использованием конкурентных способов заключения договоров, СРО должна оказывать влияние на возможность члена СРО заключать такие договоры, оценивая возможные риски ещё до их заключения. Такое влияние возможно путём установления СРО следующих положений в своих внутренних документах:

- обязанность члена уведомлять СРО о победе в торгах на право заключить договор строительного подряда, договор подряда на осуществление сноса (наравне с возможностью СРО получать такую информацию с использованием программного обеспечения),

- порядок и критерии оценки СРО рисков в связи с заключением членом СРО договора строительного подряда, договора подряда на осуществление сноса по результатам конкурентной процедуры,

- дополнительные требования к членам СРО в связи с теми или иными выявленными рисками из-за заключения договора строительного подряда, договора подряда на осуществление сноса,

- порядок согласования СРО возможности заключить членом СРО договор строительного подряда, договора подряда на осуществление сноса по результатам контроля соответствия члена СРО предъявляемым к нему требованиям в связи с заключением такого договора с учётом выявленных рисков.

Нарушение указанных положений должно приводить к применению саморегулируемой организацией мер дисциплинарного воздействия на основании нарушений требований внутренних документов СРО. Экспертный совет отмечает, что таким образом саморегулируемые организации могут расширить свои функции в части влияния на заключение своими членами договоров подряда не путём изменения законодательства Российской Федерации, а путём корпоративного нормотворчества (создание локальных норм саморегулируемой организации).

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет считает целесообразным и своевременным внесение изменений в законодательство Российской Федерации в целях отмены необходимости обеспечения членами саморегулируемых организаций в области строительства исполнения контрактов на осуществление строительства, цена которых не превышает 10 млн рублей, способами, установленными законодательством Российской Федерации о контрактной системе, и предлагает к рассмотрению и направлению в федеральные органы исполнительной власти редакцию законопроекта, доработанную согласно изложенным в настоящем заключении предложениям.

Председатель Экспертного совета

А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы

А.В. Мешалов

Приложение к заключению по результатам правовой экспертизы
проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации в части снижения финансового обременения членов саморегулируемых
организаций в сфере строительства»,
утверждено Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по
вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере
(протокол от «19» марта 2020 г. № 76)

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения финансового обременения членов саморегулируемых организаций в сфере строительства

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 14, ст. 1652; № 52, ст. 6961; 2014, № 23, ст. 2925; №30, ст. 4225; № 48, ст. 6637; № 49, ст. 6925; 2015, № 1, ст. 11, 51, 72; № 10, ст. 1393, 1418; № 29, ст. 4353; 2016, № 1, ст. 89; № 11, ст. 1493; №26, ст. 3872; №27, ст. 4199, 4253, 4254, 4298; 2017, №1, ст. 15, 41; №9, ст. 1277; №14, ст. 2004; №18, ст. 2660; № 24, ст. 3475; № 31, ст. 4747, 4780; 2018, № 1, ст. 59, 87, 88, 90; № 27, ст. 3957; № 31, ст. 4856, 4861; № 45, ст. 6848; № 53, ст. 8428, 8444; 2019, № 14, ст. 1463; № 18, ст. 2194, 2195) следующие изменения:

1) часть 8 статьи 96 дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4) заключения контракта, предметом которого является осуществление строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса

объекта (объектов) капитального строительства, осуществление функций технического заказчика, с участником закупки, который является членом саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, если цена, по которой в соответствии с настоящим Федеральным законом заключается контракт, не превышает десяти миллионов рублей.»;

2) статью 110² дополнить частью 9 следующего содержания:

«9. В контрактах, предметом которых являются строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов капитального строительства, заключенных с членами саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, не устанавливается условие о предоставлении подрядчиком обеспечения гарантийных обязательств.».

Статья 2

Внести в Градостроительный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 16; 2006, № 1, ст. 21; № 52, ст. 5498; 2007, № 31, ст. 4012; № 46, ст. 5553; 2008, № 30, ст. 3604, 3616; 2011, № 13, ст. 1688; № 27, ст. 3880; № 30, ст. 4563, 4572, 4590, 4591; № 49, ст. 7015, 7042; 2012, № 31, ст. 4322; № 53, ст. 7614, 7643; 2013, № 9, ст. 873; 2014, № 14, ст. 1557; № 16, ст. 1837; № 26, ст. 3377; № 43, ст. 5799; № 48, ст. 6640; № 52, ст. 6983; 2015, № 1, ст. 9, И, 86; № 29, ст. 4342; № 48, ст. 6705; 2016, № 1, ст. 79; № 27, ст. 4248, 4294, 4301, 4302, 4303, 4305, 4306; № 52, ст. 7494; 2017, № 27, ст. 3932; № 31, ст. 4740; 2018, № 1, ст. 91; № 32, ст. 5105, 5123, 5133, 5134, 5135; 2019, № 26, ст. 3317; № 31, ст. 4442) следующие изменения:

1) статью 55⁸ дополнить частью 1¹ следующего содержания:

«1¹. Право индивидуального предпринимателя или юридического лица, указанное в части 1 настоящей статьи, в том числе в отношении ранее заключенных договоров подряда на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, договоров строительного подряда,

договоров подряда на осуществление сноса, заключенных с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором, прекращается в день прекращения членства такого индивидуального предпринимателя или юридического лица в саморегулируемой организации.»;

2) статью 60¹ дополнить частью 4¹ следующего:

«4¹. В случае если членом саморегулируемой организации в качестве обеспечения исполнения обязательств по договору подряда на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, по договору строительного подряда, договору подряда на осуществление сноса, договору на осуществление функций технического заказчика, заключенным с использованием конкурентных способов заключения договоров, предоставлена банковская гарантия в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, законодательством Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, или в иных случаях по результатам торгов (конкурсов, аукционов), если в соответствии с законодательством Российской Федерации проведение торгов (конкурсов, аукционов) для заключения соответствующих договоров является обязательным, лица, указанные в частях 1 и 2 настоящей статьи, возмещают реальный ущерб, а также неустойку (штраф) по таким договорам, в размере, определяемом в соответствии с частью 4 настоящей статьи, и уменьшенном на денежную сумму, подлежащую выплате по банковской гарантии.».

Статья 3

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с момента опубликования и применяется к отношениям, связанным с осуществлением закупок товаров, работ, услуг извещения об осуществлении которых размещены в единой информационной системе в сфере закупок либо

приглашения принять участие в которых направлены после дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

Президент
Российской Федерации

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения финансового обременения членов саморегулируемых организаций в сфере строительства»

Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения финансового обременения членов саморегулируемых организаций в сфере строительства» (далее - законопроект) подготовлен в рамках реализации резолюции XV Всероссийского съезда саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства (протокол от 28.05.2018 № 15).

Данный законопроект предусматривает отмену требования о предоставлении обеспечения исполнения обязательств по договору, предметом которого является осуществление строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объекта (объектов) капитального строительства, осуществление функций технического заказчика, при условии, что работы по такому договору в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности выполняются членами саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объекта (объектов) капитального строительства, и цена такого договора составляет не более десяти миллионов рублей.

Реализация механизма, предусмотренного законопроектом, позволит сократить обязательные резервы банка по мере освобождения его от обязательств по банковской гарантии, а также позволит высвободить поставщикам (подрядчикам, исполнителям) дополнительные финансовые ресурсы и направить их на развитие хозяйственной деятельности.

Внесение законопроекта обусловлено тем, что член саморегулируемой организации в сфере строительства (далее – СРО), участвующий в формировании компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств (далее – КФ ОДО), обязан обеспечивать исполнение контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе путем внесения на счет заказчика собственных средств или предоставления банковской гарантии. Однако подобное требование дублирует обеспечительную функцию КФ ОДО и создает дополнительную финансовую нагрузку на членов СРО.

Обеспечение договорных обязательств в форме внесения собственных средств на счет заказчика (резервирование денежных средств на специальном банковском счете) связано либо с изъятием крупной суммы денежных средств из оборота подрядчика, либо с необходимостью займа, что ведет к еще большим издержкам подрядчика по сравнению с банковской гарантией. В связи с этим для исследования дополнительной финансовой нагрузки на членов СРО анализировался такой вид обеспечения как банковская гарантия. При этом с учетом цены исследуемых контрактов (не более 10 млн рублей) анализ проводился в отношении банковских гарантий размером не более 3 млн рублей, обеспечивающих исполнение контракта в пределах 30% от его цены.

По результатам анализа сведений, размещенных на портале zakupki.gov.ru, контракты по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства составляют:

1) в 2015 году - 9,32% от общего количества всех контрактов, а их сумма составляет 25,26% от общей суммы всех контрактов. Из них контракты не более 10 млн рублей составляют 90,02% от общего количества контрактов по строительству, а их сумма составляет 6,94% от общей суммы контрактов по строительству;

2) в 2016 году - 8,77% от общего количества всех контрактов, а их сумма составляет 19,01% от общей суммы всех контрактов. Из них контракты не более 10 млн рублей составляют 89% от общего количества

контрактов по строительству, а их сумма составляет 8,61% от общей суммы контрактов по строительству;

3) в 2017 году - 8,8% от общего количества всех контрактов, а их сумма составляет 17,5% от общей суммы всех контрактов. Из них контракты не более 10 млн рублей составляют 89,48% от общего количества контрактов по строительству, а их сумма составляет 8,86% от общей суммы контрактов по строительству;

4) в 2018 году – 7,66% от общего количества всех контрактов, а их сумма составляет 21,4% от общей суммы всех контрактов. Из них контракты не более 10 млн рублей составляют 89,23% от общего количества контрактов по строительству, а их сумма составляет 9,07% от общей суммы контрактов по строительству;

5) в 2019 году – 7,57% от общего количества всех контрактов, а их сумма составляет 20,77% от общей суммы всех контрактов. Из них контракты не более 10 млн рублей составляют 88,18% от общего количества контрактов по строительству, а их сумма составляет 8,71% от общей суммы контрактов по строительству.

Таким образом, количество ежегодно заключаемых контрактов по строительству ценой не более 10 млн рублей составляет подавляющее большинство от всех заключаемых контрактов, несмотря на то, что в сумме они не превышают 10% от стоимости всех контрактов по строительству.

Дополнительная финансовая нагрузка рассчитана по результатам исследования банковских гарантий, которые выданы 14-ю банками, являющимися лидерами в этом направлении: ООО БАНК «СКИБ», АКБ «ДЕРЖАВА» ПАО, К2 БАНК (АО), ПАО «О.К. Банк», ПАО «БИНБАНК», ПАО «СОВКОМБАНК», АКБ «РОСЕВРОБАНК» (АО), АКБ «АБСОЛЮТ БАНК» (ПАО), КБ «ЛОКО-БАНК» (АО), АО КБ «ИНТЕРПРОМБАНК», АО «РАЙФФАЙЗЕНБАНК», БАНК ВТБ (ПАО), ООО КБ «ЕВРОКАПИТАЛ-АЛЬЯНС», ПАО КБ «ВОСТОЧНЫЙ». Доля банковских гарантий размером до 3 млн рублей, выдаваемых указанными банками ежегодно, составляет не

менее 60% от общего размера выданных в Российской Федерации банковских гарантий.

По договорным обязательствам членов СРО при цене договора не более 10 млн рублей дополнительная финансовая нагрузка на оформление банковских гарантий в указанных банках на всех членов СРО в Российской Федерации составила в среднем 617 191 896 рублей в 2015 году, 716 369 485 рублей в 2016 году, 904 951 504 рублей в 2017 году, 797 800 571 рублей в 2018 году, 730 370 854 в 2019 году. Общая расчетная дополнительная финансовая нагрузка по таким банковским гарантиям во всех банках, включая указанные выше, составила в среднем 995 470 800 рублей в 2015 году, 1 155 434 653 рублей в 2016 году, 1 459 599 200 рублей в 2017 году, 1 286 775 115 рублей в 2018 году, 1 178 017 507 в 2019 году. Стоимость одной банковской гарантии составляет от 3 до 8% от ее размера.

По договорам строительного подряда до 10 млн рублей расчетное количество выданных указанными банками банковских гарантий: в 2015 году – 9 813 в общем размере 11 221 670 831 рублей, в 2016 году – 24 396 в общем размере 13 024 899 730 рублей, в 2017 году – 38 432 в общем размере 16 453 663 711 рублей, в 2018 году – 46 295 в общем размере 15 956 011 431 рублей, в 2019 году – 48 836 в общем размере 14 607 417 086 рублей.

При этом суммарный размер КФ ОДО всех СРО по состоянию на начало 2020 года превышает общий расчетный объем банковских гарантий размером до 3 млн рублей, выдаваемых ежегодно всеми банками, включая указанными выше, и составляет 63,43 млрд рублей.

Выплаты по обязательствам, обеспеченным такими банковскими гарантиями, по сведениям, размещенным в открытых источниках, составили:

1) По сведениям, размещенным на портале zakupki.gov.ru: за 2015 год – 1 441 374,90 рублей, за 2016 год – 5 777 905,41 рублей, за 2017 год – 32 901 272,24 рублей, за 2018 год – 39 800 986,36 рублей, за 2019 год - 37 624 221,47 рублей. Информация, размещенная на портале zakupki.gov.ru,

может быть неполной, и размер указанных выплат может быть гораздо больше.

2) По сведениям из отчетности банков, размещенной на сайте Центрального банка России (раздел "Справочник по кредитным организациям", <http://www.cbr.ru/credit/main.asp>, данные оборотной ведомости по счетам бухгалтерского учета по форме 101): за 2015 год – 39 851 528,52 рублей, за 2016 год – 66 706 210,92 рублей, за 2017 год – 103 055 548,51 рублей.

3) По результатам анализа судебной практики по тем же самым договорам заказчики взыскали с банков по судебным гарантиям за 2015 год 7 599 455 рублей, за 2016 год - 19 510 016 рублей.

Таким образом, доля выплат от размера обеспечения банковскими гарантиями составила за 2015 год 0,35%, за 2016 год 0,51%, за 2017 год 0,63%, за 2018 год 0,25%, за 2019 год 0,26%. Расчетный размер выплат по банковским гарантиям, обеспечивающим исполнение обязательств по договорам строительного подряда до 10 млн рублей, всеми банками, включая указанные банки, в отношении которых проводилось исследование, может составлять за 2015 год 63 348 141,79 рублей, за 2016 год – 107 140 304,23 рублей, за 2017 год – 167 190 453,84 рублей, за 2018 год – 64 195 139 рублей, за 2019 год – 60 684 228 рублей.

Размер каждого отдельного сформированного КФ ОДО в большинстве СРО сравним или превышает указанный объем выплат всеми банками за год, в связи с чем СРО способны надлежащим образом обеспечивать исполнение договоров строительного подряда, заключенных с использованием конкурентных способов заключения договоров.

Банковская гарантия не является страховкой, в отличие от страховых компаний банки могут предъявить к подрядчикам – членам СРО регрессные требования в размере выплат заказчикам по договорным обязательствам. По информации из отчетности банков, размещенной на сайте Центрального банка России (раздел «Справочник по кредитным организациям», <http://www.cbr.ru/credit/main.asp>, данные оборотной ведомости по счетам

бухгалтерского учета по форме 101) на возмещение по регрессным требованиям банкам членами СРО как основными должниками по договорным обязательствам по указанным банковским гарантиям затрачено за 2015 год 38 764 010,15 рублей, за 2016 год – 56 422 703,44 рублей, за 2017 год – 105 030 482,38 рублей. Механизм возмещения банкам выплат сравним с механизмом пополнения компенсационного фонда СРО в случае выплат из него. При этом за обеспечение договорных обязательств членом СРО средствами компенсационного фонда не требуется вносить дополнительную плату, в отличие от банковской гарантии.

Вместе с этим в расчете на одного члена СРО, заключающего договоры ценой не более 10 млн. рублей, дополнительная финансовая нагрузка на оформление банковских гарантий может составлять в среднем 165 000 рублей в год. Указанный вывод основан на том, что размер банковской гарантии составляет до 30% начальной (максимальной) цены договора, т.е. совокупный размер банковских гарантий составляет до 3 млн рублей в год (часть 6 статьи 96 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», подпункт «к» пункта 129 Положения о привлечении специализированной некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 01.07.2016 № 615). При этом единовременный взнос одного члена СРО в КФ ОДО при таком уровне ответственности составляет 200 000 рублей. В отличие от банковской гарантии при обеспечении обязательств членом СРО компенсационным фондом отсутствуют ежегодные расходы членом СРО, аналогичные расходам на оформление банковской гарантии. Членские взносы, уплачиваемые членами в СРО, к таким расходам не относятся, поскольку в них отсутствует

коммерческая составляющая: они устанавливаются самими членами на общем собрании для обеспечения выполнения СРО установленных законом функций.

Положения законопроекта соответствуют Договору о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации в части снижения
финансового обременения членов саморегулируемых организаций в
сфере строительства»

Принятие федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения финансового обременения членов саморегулируемых организаций в сфере строительства» не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.

ПЕРЕЧЕНЬ

федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения финансового обременения членов саморегулируемых организаций в сфере строительства»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения финансового обременения членов саморегулируемых организаций в сфере строительства» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия иных федеральных законов.