



## ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»**

  
\_\_\_\_\_  
(подпись)

**А.Н. Глушков**

«25» 06 2021 г.

Утверждено  
Экспертным советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в строительной  
сфере (протокол от «25» июня 2021 г. № 89)

### **Заключение по результатам рассмотрения законопроекта № 1144687-7 «О строительных сберегательных кассах»**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ законопроекта № 1144687-7 «О строительных сберегательных кассах» (далее - законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 23.04.2021 по 25.06.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Белоусов А.И. – руководитель рабочей группы;
- 2) Абдульманов А.Р.;
- 3) Бандорин Л.Е.;
- 4) Дубинина Н.А.;
- 5) Кондратьева И.В.;

- 6) Кузенский А.В.;
- 7) Кузьма И.Е.;
- 8) Макаров П.В.;
- 9) Малахов П.В.;
- 10) Мешалов А.В.;
- 11) Разумова Н.М.;
- 12) Худзинская И.А.;
- 13) Шевляков В.В.;
- 14) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: текст законопроекта и пояснительная записка к нему, действующее законодательство, регулирующее деятельность банковских организаций, деятельность по привлечению денежных средств граждан для строительства, а также жилищное законодательство в части регулирования порядка накопления средств для капитального ремонта многоквартирных домов.

Законопроектом предлагается установить положения, определяющие создание специализированных банков с ограниченным объёмом банковских операций - строительных сберегательных касс, осуществляющих привлечение целевых вкладов (строительных сберегательных вкладов).

Согласно пояснительной записке, законопроектом предполагается следующий порядок использования указанных вкладов: вкладчик строительной сберегательной кассы заключает со строительной сберегательной кассой договор накопления сбережений, который предусматривает внесение им в течение определённого срока взносов фиксированного объёма (строительных сберегательных взносов). Когда накопленная сумма составит 30-50% от стоимости квартиры (договорной выплатной суммы), вкладчик приобретает право на получение кредита в объёме, необходимом для покупки квартиры.

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертным советом сделаны следующие выводы.

1. Экспертный совет отмечает, что аналогичные законопроекты, направленные на реформирование системы жилищного кредитования

посредством создания института строительных сберегательных касс, ранее вносились в Государственную Думу (проекты № 246390-3, № 13246-4, № 454760-4, № 28346-6, № 1070471-6). Указанные законопроекты, учитывая большое количество представленных к ним замечаний концептуального характера, были сняты с рассмотрения или отклонены. Последним из числа аналогичных анализируемому законопроекту был внесён законопроект № 1070471-6 «О строительных сберегательных кассах (о накоплении средств на улучшение жилищных условий и капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов)», который рассматривался Государственной Думой в 2017 году и постановлением Государственной Думы от 25.01.2017 № 840-7 ГД был отклонён. Анализируемый законопроект не имеет существенных различий с проектом № 1070471-6; замечания, представленные к проекту № 1070471-6, им не устранены.

Вместе с тем за период с 2017 года по настоящее время предлагаемые нормы в значительной мере утратили актуальность в связи с развитием законодательства о банковской системе и законодательства, регулирующего отношения, связанные с участием граждан в строительстве. По мнению Экспертного совета, в условиях действующего законодательства введение дополнительного механизма участия физических лиц в строительстве является излишним. Более того, в той форме, которая предлагается законопроектом, данный механизм станет дестабилизирующим фактором в системе взаимоотношений между строительными организациями и гражданами. Проектируемые нормы не имеют прямого отношения к деятельности строительных организаций и не подразумевают вовлечение их в процесс накопления средств на строительных сберегательных вкладах, но вводят граждан в заблуждение о том, что их денежные средства имеют привязку к будущему объекту строительства.

2. Проектируемые нормы не содержат существенных отличий механизма кредитования строительными сберегательными кассами от механизма ипотечного кредитования в любых других кредитных организациях. В рамках действующего законодательства осуществление банковских операций по

кредитованию населения на улучшение жилищных условий возможно посредством заключения соответствующих договоров (ипотечное кредитование). Ипотечное кредитование, в отличие от использования строительных сберегательных вкладов, позволяет приобрести жильё по фиксированной цене и проживать в нём, что, в сочетании с понятным правовым статусом и сложившейся репутацией банков, действующих на основании Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», относительно невысокой текущей процентной ставкой по ипотечным кредитам и различными мерами государственной поддержки ипотечного кредитования, делает его гораздо более привлекательным для потребителя продуктом.

При этом сведения о рисках имеющихся форм привлечения средств населения на цели жилищного строительства, приведённые в пояснительной записке к законопроекту, устарели. Указанные риски в настоящее время сняты в связи с вступлением в силу 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» от 01.07.2018 № 175-ФЗ, предусматривающего использование эскроу-счетов при долевом строительстве. Нормы указанного Федерального закона устанавливают дополнительные гарантии в отношении денежных средств на эскроу-счетах на случай банкротства кредитной организации или застройщика, а также практически исключают возможность злоупотребления со стороны любых лиц при привлечении денежных средств для строительства. Предлагаемый законопроект аналогичных гарантий в отношении строительных сберегательных вкладов не предусматривает. В соответствии с проектируемой статьёй 26 законопроекта государственное гарантирование по возврату строительных сберегательных вкладов, определённых договором накопления, осуществляется в размерах и на условиях, определённых законодательством о гарантировании возврата вкладов

граждан в банках Российской Федерации, что существенно меньше гарантий, установленных в отношении эскроу-счетов.

3. Законопроект содержит ряд коллизий с действующими законодательными актами.

Так, в соответствии с проектируемой статьёй 2 законопроекта строительная сберегательная касса создаётся и осуществляет свою деятельность как специализированный банк в организационно-правовой форме, установленной Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» для кредитных организаций. В то же время Федеральным законом от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее – Федеральный закон № 395-1) возможность создания специализированных банков не предусмотрена. Статьёй 1 Федерального закона № 395-1 определены основные виды организаций, которые могут осуществлять деятельность, связанную с осуществлением банковских операций в соответствии со статьёй 5 указанного Федерального закона. Таким образом, создание новой формы кредитной организации должно быть осуществлено в соответствии с нормами Федерального закона № 395-1, так как его нормы имеют специальный характер в сфере регулируемой деятельности. Кроме этого, создание специализированного банка не согласуется с отдельными положениями Федерального закона № 395-1 и не может его дублировать (например, в вопросе лицензирования данной деятельности).

Также в законопроект включены нормы, регулирующие использование материнского капитала в системе стройсбережений. Предполагается, что в сберегательную кассу может быть направлен в том числе материнский капитал. Данные нормы противоречат нормам статьи 10 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», которой не предусматривается внесение указанных средств в качестве строительного сберегательного взноса в целях пополнения строительного сберегательного вклада. При этом законопроект не содержит положений, направленных на устранение указанного противоречия.

Кроме того, законопроектом предлагается создание альтернативного способа формирования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме: посредством заключения кредитных договоров на капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома. Проектируемые нормы, устанавливающие особенности участия строительных сберегательных касс в формировании фонда капитального ремонта, не согласуются с нормами Жилищного кодекса Российской Федерации ни в части терминологии, ни в процедурной части. При этом внесение каких-либо изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации законопроектом не предполагается.

Согласно абзацу второму статьи 21 законопроекта органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предоставляют строительной сберегательной кассе по её запросу сведения о сделках, заключаемых вкладчиками строительной сберегательной кассы. Вместе с этим частью 13 статьи 62 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» определён исчерпывающий перечень лиц и органов, которым могут быть предоставлены сведения о содержании правоустанавливающих документов, которые содержатся в Едином государственном реестре недвижимости.

4. С точки зрения юридической техники к законопроекту также имеются замечания. Ряд используемых законопроектом ключевых терминов не согласуется с отраслевым законодательством («кооператив по капитальному ремонту многоквартирного дома», «специализированные некоммерческие жилищные объединения», «объединения жилищного строительства», «строительный сберегательный взнос», «строительная сберегательная касса» и др.). Имеются также внутренние противоречия терминологического характера. Например, терминам «кредит для улучшения жилищных условий» и «кредит на финансирование капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома» в проектируемой статье 1 законопроекта даны идентичные определения.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет концептуально не поддерживает проект федерального закона № 1144687-7 «О строительных сберегательных кассах» и считает его принятие нецелесообразным.

Председатель Экспертного совета,  
руководитель рабочей группы



А.И. Белоусов