



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**



(подпись) **А.Ю. Молчанов**

«18»  2017 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол № 48 от «18» мая 2017 г.)

Заключение

**по результатам правовой экспертизы законопроекта № 139186-7
«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» (в части защиты прав участников долевого строительства)**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 139186-7 «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 10.04.2017 по 18.05.2017 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Глушков А.Н. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бандорин Л.Е.;
- 3) Гореликов М.Ю.;
- 4) Желнин Д.А.;
- 5) Кондратьева И.В.;
- 6) Курикалов Ю.Л.;
- 7) Мешалов А.В.;
- 8) Разумова Н.М.;
- 9) Федорченко М.В.;
- 10) 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.

Законопроект разработан во исполнение подпункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 01.02.2017 № Пр-317, а также в соответствии с пунктом 7 протокола заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Ипотека и арендное жильё» от 24.01.2017 № 2 под председательством

Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова.

Как следует из пояснительной записки, законопроект направлен на регулирование деятельности некоммерческой организации, созданной в форме фонда, учредителем которой является Российская Федерация в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 07.12.2016 № 1310 «О защите прав граждан – участников долевого строительства» (далее – Фонд), в целях защиты прав, законных интересов и имущества участников долевого строительства, обязательства перед которыми не исполняются застройщиками.

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. Подпункт «б» пункта 7 законопроекта устанавливает внесудебный порядок приостановления застройщиком деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства, на основании предписания контролирующего органа. Кроме того, статья 23 Федерального закона № 214-ФЗ дополняется частями 15¹ - 15³, определяющими порядок возобновления застройщиком такой деятельности и порядок направления предписаний и решений контролирующего органа.

При этом в законопроекте отсутствует чёткий порядок обжалования застройщиком предписаний контролирующего органа о приостановлении деятельности по привлечению денежных средств участников долевого строительства. Кроме того, согласно проектируемому пункту 8¹ части 6 статьи 23 Федерального закона № 214-ФЗ предписание о приостановлении деятельности застройщика по привлечению денежных средств участников долевого строительства (далее также – предписание о приостановлении деятельности) выносится контролирующим органом на определённый срок, однако согласно проектируемой части 15¹ той же статьи деятельность по привлечению денежных средств застройщиком возобновляется не по истечении срока, указанного в предписании, а на основании решения контролирующего органа о возобновлении такой деятельности.

По мнению Экспертного Совета, недостаточная урегулированность одного из важнейших вопросов деятельности застройщиков на практике может привести к злоупотреблениям полномочиями со стороны контролирующих органов и фактическому приостановлению строительства объектов долевого участия на неопределённые сроки. В этой связи положения законопроекта о приостановлении деятельности застройщика, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства, должны быть доработаны. Экспертный Совет считает целесообразным:

1) сохранить судебный порядок приостановления деятельности застройщика наряду с внесудебным, разграничив основания такого приостановления;

2) установить предельные сроки, на которые допускается приостановление деятельности застройщика во внесудебном порядке;

3) установить чёткий порядок обжалования застройщиком предписания контролирующего органа о приостановлении деятельности.

2. Статьей 23⁶ 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). Согласно части 3 указанной статьи размер обязательных отчислений (взносов) застройщиков в компенсационный фонд не должен превышать предельный процент цены договора участия в долевом строительстве, установленный Правительством Российской Федерации.

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 в Федеральном законе № 214-ФЗ установить предельный процент от цены договора участия в долевом строительстве, используемый для расчёта размера обязательных отчислений (взносов) застройщиков в компенсационный фонд, и определить его в размере одного процента.

Кроме того, 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 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).

3. Статьей 23² Федерального закона № 214-ФЗ в редакции законопроекта предусмотрено, что к функциям Фонда относится предоставление за счёт 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 признаётся 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. Предоставление пожертвований неизбежно приведёт к уменьшению объёма Фонда, что, в свою очередь, может повлечь недостаточность средств Фонда для выполнения иных обязательств. Принимая во внимание, что согласно законопроекту базовая ставка, на основе которой рассчитывается размер обязательных отчислений (взносов) застройщиков в Фонд, может изменяться по предложению Совета Фонда в связи с прогнозируемой недостаточностью его имущества (часть 2 проектируемой статьи 23⁶, пункт 3 части 3 проектируемой статьи 23⁴ Федерального закона № 214-ФЗ), невозвратное расходование средств Фонда недопустимо.

Экспертный Совет считает, что из законопроекта следует исключить возможность предоставления Фондом денежных средств в виде пожертвований.

Кроме того, законопроектом установлено право Фонда осуществлять выпуск облигаций. В свою очередь, Фонд является некоммерческой организацией, создаётся в целях защиты прав и законных интересов участников долевого строительства и выпуск облигаций не соответствует основным целям и направлению деятельности Фонда. В связи с этим, по мнению Экспертного Совета, соответствующее положение необходимо исключить из текста законопроекта.

4. Законопроект допускает предоставление за счёт средств Фонда займа или пожертвования для целей завершения строительства многоквартирного дома и (или) жилого дома блокированной застройки, состоящего из трех и более блоков, и исполнения обязательств по передаче жилых помещений в указанных домах участникам долевого строительства.

По мнению Экспертного Совета, финансирование достройки «проблемных» объектов не соответствует целям создания Фонда. Компенсационный характер деятельности Фонда предполагает только выплату возмещения (компенсации) участникам долевого строительства,

обязательства перед которыми не были исполнены. При этом объект, строительство которого не завершено, может быть передан другому застройщику путём проведения конкурсных процедур. В этой связи, по мнению Экспертного Совета, необходимо исключить положения законопроекта, допускающие финансирование завершения строительства.

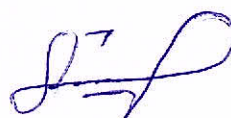
Кроме того, законопроект предполагает выплату за счёт средств Фонда возмещения как гражданам, так и юридическим лицам по договорам участия в долевом строительстве, предусматривающим передачу жилых помещений.

Экспертный Совет отмечает, что цели инвестирования в долевое строительство юридическими лицами и гражданами по договорам, предусматривающим передачу жилых помещений, различаются. Юридические лица, как правило, заключают такие договоры в рамках осуществления ими предпринимательской деятельности. Соответственно, банкротство застройщика – это предпринимательские риски, которые несут участники долевого строительства – юридические лица.

В этой связи, по мнению Экспертного Совета, необходимо исключить возможность выплаты возмещения за счёт средств Фонда участникам долевого строительства – юридическим лицам.

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 принятию Государственной Думой 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