



ОПОРА РОССИИ

ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА
КОМИТЕТ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ

10.12.2018 г.

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект федерального закона № 581453-7
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
ко второму чтению

Проект федерального закона № 581453-7 предусматривает внесение поправок в следующие законы Российской Федерации:

- Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»,
- Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,
- Федерального закона от 1 июля 2018 года № 175-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»,
- Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»,
- Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»,

- Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»
- Земельный кодекс Российской Федерации,
- Жилищный кодекс Российской Федерации.

Положения проекта поправок ко второму чтению содержат ряд положительных уточнений действующего законодательства о долевом строительстве, а именно:

1. Снижаются требования к опыту застройщика для использования механизма привлечения средств граждан для строительства многоквартирных домов – вместо требуемых сегодняшним законодательством 10 тысяч кв.м. построенных жилых объектов в 214-ФЗ закрепляются 5 тысяч кв.м.
2. Уточняется, что деятельность застройщиков на рынке жилищного строительства может осуществляться двумя механизмами: прямые ДДУ при условии отчисления взноса в Компенсационный фонд от цены каждого ДДУ или размещение денежных средств участников долевого строительства на счетах эскроу с привлечением проектного финансирования.
3. Застройщик может реализовывать одновременно несколько объектов по нескольким разрешениям на строительство, и по каждому такому разрешению он может привлекать кредитные средства (проектное финансирование).
4. В случае, если застройщик реализует проект с использованием механизма счетов эскроу, отменяется требование залога для обеспечения кредита в виде земельного участка и всех объектов недвижимости, размещенных на нем, в том числе объектов незавершенного строительства.
5. Ряд положений проекта федерального закона 581453-7 уточняет ст. 18 214-ФЗ о целевом использовании средств в рамках проектов комплексного освоения территории и проектов развития застроенных территорий.
6. Целевым расходованием средств будут считаться расходы на содержание жилых и нежилых помещений после получения разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома, если на эти помещения не зарегистрированы права собственности.
7. Целевым расходованием средств будут считаться расходы на обслуживание кредита и выплаты процентов по нему.

8. Целевым расходованием средств будут считаться расходы на заработную плату и всех налогов и отчислений, если такие налоги и отчисления предусмотрены законодательством РФ.
9. В Земельный кодекс Российской Федерации вносится изменение, позволяющее образовывать земельные участки в рамках реализации проектов по 214-ФЗ.

Тем не менее, ряд действующих норм Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» остается спорным:

1. Остается неуточненной норма о совокупном размере авансовых платежей в размере 30% от общей проектной стоимости строительства.
2. Застройщик не имеет права совершать иные сделки, не связанные с привлечением средств граждан и строительством объекта в пределах одного разрешения на строительство. А количество расчетных счетов застройщика должно быть равным количеству разрешений на строительство.
3. Ст. 18.1 в действующей редакции законопроекта остается неизменной вопреки многочисленным обращениям строительного сообщества вернуться к проработке норм этой статьи.

Большая часть законопроекта посвящена изменениям главы 7 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Положительными изменениями является:

1. Дополнение статей закона, которое расширяет действие норм не только на жилые помещения, но и на нежилые (до 7 кв.м.) и машино-места.
2. Приобретатель незавершенного объекта строительства принимает на себя не только проблемный объект, но и земельный участок, все объекты, размещенные на таком участке, а также обязательства по завершению строительства объектов инженерной инфраструктуры и все залоговые требования.

Отрицательную позицию эксперты занимают по следующим нововведениям:

1. Не получение акта ввода объекта в эксплуатацию в течение 6 месяцев от даты передачи объекта в собственность, указанной в ДДУ, является признаком неплатежеспособности (несостоятельности) и является поводом для начала процедуры банкротства застройщика. Процедуры

наблюдения и финансового оздоровления при этом применять запрещается.

2. Гражданам – участникам строительства могут быть переданы помещения с иными характеристиками, отличающимися от тех, что были указаны в ДДУ. Законодатель уточняет, что только с согласия гражданина, но не регламентирует процедуру в случае отказа гражданина от такого предложения. Эксперты опасаются, что в данном случае могут возникнуть злоупотребления со стороны приобретателя, когда более рентабельные помещения будут удерживаться для последующей реализации за большую цену.
3. Вызывают много вопросов положения законопроекта, регламентирующие процедуру банкротства жилищно-строительных кооперативов и иных потребительских кооперативов. Так, например, в новых положениях содержатся нормы о том, что члены ЖСК, а также члены ЖСК, вышедшие из такого ЖСК за 6 месяцев до введения процедуры банкротства солидарно несут субсидиарную ответственность. А общие положения о погашении требований (ст. 201.10 127-ФЗ) в данном случае не применяются.

Статья 9 проекта федерального закона № 581453-7 содержит нормы, в соответствие с которыми поправки к Федеральному закону от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» вступают в силу со дня их официального опубликования, а большинство положений закона о банкротстве будет распространяться также на производства, которые возбуждены до дня вступления в силу нововведений. По мнению экспертов, данное решение требует дополнительного анализа во избежание возникновения серьезных правовых коллизий.

Отдельное внимание стоит уделить положениям законопроекта в части расширения полномочий Фонда защиты прав граждан – участников долевого строительства.

Фонд защиты прав граждан расширяет свою сферу компетенции в отношении незавершенных объектов строительства, по которым первый ДДУ был зарегистрирован до создания Фонда, и обязует застройщиков уплачивать обязательные отчисления (взносы) в компенсационный фонд.

Дополнительно Фонд получает механизм взыскания страховых выплат со страховщика через расширение полномочий конкурсного управляющего. Данная процедура требует дополнительного регламентирования в профильных нормативно-правовых актах.

Фонд защиты прав граждан, в соответствии с положениями проекта федерального закона № 581453-7, получает право запрашивать у застройщиков бухгалтерскую (финансовую) отчетность. Может осуществлять свои плановые и внеплановые проверки финансово-хозяйственной деятельности застройщиков. Профессиональное сообщество категорически против такого расширения полномочий Фонда, так как это приведет к созданию дополнительного контрольно-надзорного органа с широким кругом полномочий на рынке жилищного строительства.

Проектом федерального закона № 581453-7 вносятся изменения в Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», где говорится, что в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», договора долевого участия могут заключать застройщики, не отвечающие отдельным требованиям Федерального закона от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Текст законопроекта уточняет, какие это застройщики:

- Фонд реновации жилищного фонда,
- Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства,
- Некоммерческая организация Фонда защиты прав граждан – участников долевого строительства.

Таким образом, этим трем застройщикам не обязательно соответствовать общим требованиям, в том числе, они освобождаются от обязанности размещать средства участников строительства на счетах эскроу и отчислений в компенсационный фонд.

При этом изменения и дополнения в Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вносимые проектом федерального закона № 581453-7, закрепляют, что для целей завершения строительства жилых объектов Фонд создает унитарную некоммерческую организацию в организационно-правовой форме Фонда, которая будет финансироваться из средств Фонда, бюджета Российской Федерации и иных публично-правовых компаний.

Такая некоммерческая организация Фонда может становится приобретателем незавершенных объектов без конкурса.

Некоммерческая организация Фонда обязуется передать участнику строительства объект долевого строительства не позднее трех лет со дня вынесения арбитражным судом определения. По мнению экспертов, три года – слишком большой срок для завершения строительства объекта в какой бы из стадий строительства он не находился на момент передачи его некоммерческой организации Фонда – приобретателю. По мнению профессионального сообщества необходимо регламентировать оптимальные разумные сроки завершения строительства объекта и передачи помещений их законным владельцам.

Часть денежных средств, полученных от заключенных некоммерческой организацией Фонда договоров купли-продажи помещений в многоквартирных домах и иных объектов недвижимого имущества, иных договоров по распоряжению указанными объектами после завершения их строительства, иных сделок по распоряжению принадлежащим некоммерческой организации Фонда имуществом, по решению ее высшего коллегиального органа может быть безвозмездно передана в собственность Фонда.

Законопроект предполагает, что Счетная Палата Российской Федерации и иные государственные органы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации смогут осуществлять внешний государственный аудит (контроль) в отношении некоммерческой организации Фонда. Но данная норма противоречит действующему законодательству, так как Счетная Палата, согласно законодательству, сможет контролировать деятельность ДОМ.РФ и Фонда защиты прав дольщиков, но не их дочерний организаций в форме НКО.

Единственным учредителем ППК «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» является Российская Федерация в лице Правительства Российской Федерации. Контроль деятельности в данном случае осуществляют Счетная Палата РФ, Росимущество, Росфинмониторинг и т.д. В случае если ППК «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» станет единственным учредителем унитарной некоммерческой организации в организационно-правовой форме Фонда, то в данном случае на деятельность такой организации будет распространяться действие ст.7 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. №7-ФЗ, в соответствии с которой учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей. Таким образом, государственные контролирующие органы, не имеют права контролировать и вмешиваться в деятельность такого фонда. Единственным

контролирующим органом остается Министерство юстиции Российской Федерации.

По мнению экспертов данная организационно-правовая форма для организации, которая будет распоряжаться бюджетными средствами, а также средствами граждан России, будет отвечать за завершение проблемных жилищных объектов, является неприемлемой. Необходимо проработать иные правовые формы дочерней компании Фонда для целей завершения строительства долгостроев.

Дополнительно считаем важным отметить, что на протяжении последних трех лет наблюдается систематическое нарушение процедур разработки и принятия федеральных законов и поправок к ним, а именно: субъект законотворческой инициативы Правительство РФ в лице Минстроя России вносит рамочные проекты федеральных законов в Государственную Думу, а после прохождения процедур оценки регулирующего воздействия, публичных обсуждений и первого чтения законопроекта, заменяет текст более расширенной, дополненной и детализированной редакцией. Законодатель в этом случае, не заявляет повторного публичного обсуждения, и принимает во втором чтении новую редакцию.

Особенно ярко такая тенденция прослеживается на примере законодательства о долевом строительстве, когда ежегодно Минстроем РФ разрабатывается и принимается ГосДумой большой проект поправок в 214 федеральный закон. Документ каждый раз является непроработанным, не согласованным с правоприменительной и судебной практикой, что уже через несколько месяцев приводит к необходимости принятия очередного пакета поправок. При этом с каждым очередным пакетом поправок, корректирующим предыдущий пакет, Минстрой дополняет редакцию новыми нормами.

По мнению экспертного сообщества, редакция проекта федерального закона № 581453-7 ко второму чтению требует дополнительного анализа и проработки совместно с профессиональным сообществом.

Необходимо получение заключений от профильных органов федеральной исполнительной власти, а также Главного Государственно-правового Управления Президента Российской Федерации.

Член Президиума
«ОПОРЫ РОССИИ»,
Председатель Комитета по строительству



Д.М. Котровский