

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту федерального закона № 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)

(внесен Правительством Российской Федерации)

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям рассмотрел проект федерального закона № 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) и отмечает следующее.

Согласно пояснительной записке, законопроект подготовлен во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 21 февраля 2017 года № Пр-317. Законопроектом предусматривается новый законодательный механизм обеспечения исполнения обязательств застройщиков по договору участия в долевом строительстве, который предполагает использование государственного компенсационного фонда долевого строительства, формируемого на основе обязательных отчислений застройщиков, в качестве единственного способа обеспечения их обязательств. Иные способы гарантирования обязательств застройщиков, к числу которых в настоящее время относятся страхование гражданской ответственности и банковское поручительство, законопроектом

упраздняются. В результате законодательных изменений государство принимает на себя все риски деятельности застройщиков.

Законопроектом определяются правовое положение организации, учреждаемой для управления компенсационным фондом долевого строительства, порядок формирования ее имущества и органов управления, порядок ее взаимодействия с органами государственной власти, особенности установления и уплаты обязательных отчислений застройщиков в компенсационный фонд, а также порядок использования средств такого фонда.

Принятие законопроекта потребует принятия ряда подзаконных актов. Предусматривается, что размер обязательных отчислений, уплачиваемых застройщиками в компенсационный фонд долевого строительства, порядок инвестирования его средств, а также основания и порядок их использования будут определены Правительством Российской Федерации.

Представляется, что предложенный механизм обеспечения исполнения обязательств застройщиков перед участниками долевого строительства способен оказать положительное влияние на развитие строительной отрасли и усилить приток средств граждан на рынок долевого строительства. Вместе с тем по законопроекту имеются существенные замечания, требующие его всесторонней и тщательной доработки.

Так, законопроект предусматривает учреждение организации, управляющей компенсационным фондом долевого строительства, в организационно-правовой форме фонда (далее – Фонд), учредителем которого выступает Российская Федерация и имущество которого формируется за счет обязательных отчислений застройщиков. В то же время согласно статье 123¹⁷ Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) фондом признается унитарная некоммерческая организация, учрежденная гражданами или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов. В результате возникает несоответствие проектируемых норм и требований гражданского законодательства Российской Федерации в отношении состава учредителей фонда и порядка формирования его имущества. Помимо этого предлагаемая законопроектом организационно-правовая форма юридического лица не соответствует публично-правовому характеру реализуемых им функций, на что неоднократно указывалось Государственно-правовым управлением

Президента Российской Федерации на этапе подготовки законопроекта Правительством Российской Федерации к внесению в Государственную Думу.

Следует также учитывать, что установленный ГК РФ запрет на реорганизацию такой организационно-правовой формы юридического лица как фонд при принятии в будущем решения о ее изменении потребует ликвидации Фонда и учреждения нового юридического лица. Наряду с этим обращает на себя внимание отсутствие в законопроекте прямого запрета на признание Фонда банкротом, что оставляет для кредиторов возможность инициировать процедуру его банкротства.

Возражения вызывают положения законопроекта, допускающие непрозрачное расходование Фондом средств компенсационного фонда, в том числе право определять порядок их предоставления, на что в своем заключении указывает также Комитет Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству. Следует, в частности, отметить, что в законопроекте отсутствуют положения, предусматривающие процедуру отбора застройщиков, претендующих на получение средств компенсационного фонда в виде займа. Помимо займа в качестве одной из форм предоставления средств компенсационного фонда законопроектом предлагается пожертвование. При этом в материалах к законопроекту отсутствует обоснование необходимости использования подобной формы безвозвратного предоставления средств, а в самом законопроекте отсутствует указание на целевое назначение выделяемых таким способом средств.

В законопроекте остаются не раскрытыми механизмы контроля за исполнением лицами, получившими средства компенсационного фонда для достройки объектов незавершенного строительства, обязательств по передаче жилых помещений участникам долевого строительства, а также правовые последствия неисполнения указанными лицами данных обязательств.

В этой связи дополнительного обоснования требуют положения законопроекта, предусматривающие возможность использования средств компенсационного фонда для финансирования строительства незавершенных объектов. Кроме того, учитывая прогнозируемую в самом законопроекте недостаточность средств компенсационного фонда для обеспечения исполнения

обязательств застройщиков, представляется целесообразным исключить возможность их предоставления на безвозвратной основе.

Включение в законопроект наряду с выплатой возмещения иных форм расходования средств компенсационного фонда в целях обеспечения исполнения обязательств застройщиков перед участниками долевого строительства требует указания оснований, в соответствии с которыми будет осуществляться их выбор. Помимо этого в законопроекте необходимо отразить основания для заключения организацией, управляющей компенсационным фондом долевого строительства, договоров о предоставлении его средств и условия их предоставления.

Проектируемые нормы не позволяют обеспечить целевой характер использования средств компенсационного фонда долевого строительства, так как допускают возможность финансирования с их помощью текущих расходов Фонда, то есть направления на цели, не связанные с защитой прав и интересов участников долевого строительства. Наряду с этим законопроект допускает возможность принятия произвольных решений в вопросах использования средств компенсационного фонда долевого строительства, предоставляя Правительству Российской Федерации полномочия по утверждению указанного порядка.

В целом законопроект содержит значительное количество бланкетных норм, которые обуславливают высокую правовую неопределенность предлагаемого законодательного механизма обеспечения исполнения обязательств застройщиков по договору участия в долевом строительстве, на что обращается также особое внимание в заключении Комитета Государственной Думы по финансовому рынку. В этой связи в целях соблюдения прав и интересов участников долевого строительства представляется необходимым закрепить на законодательном уровне порядок использования средств компенсационного фонда долевого строительства, а также порядок инвестирования временно свободных средств компенсационного фонда долевого строительства, включая перечень разрешенных объектов инвестирования.

В законопроекте отсутствуют нормы, позволяющие осуществлять эффективный контроль за деятельностью Фонда, в том числе за направлениями расходования его средств, что является одним из наиболее существенных замечаний по законопроекту, отмеченных также в заключении Комитета Государственной Думы по транспорту и строительству. В частности,

законопроектом не предусмотрены установленные федеральными законами для учреждаемых Российской Федерацией государственных корпораций, а также государственных и публично-правовых компаний требования о порядке закупки товаров, работ и услуг, требования о ежегодной публикации отчетов об использовании имущества, а также нормы о праве Счетной палаты Российской Федерации и иных государственных органов в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществлять контроль за их деятельностью. Законопроект не содержит также положений, определяющих порядок контроля за целевым использованием средств компенсационного фонда, а также эффективностью их инвестирования.

Законопроект предусматривает, что члены совета Фонда назначаются Правительством Российской Федерации. Вместе с тем, учитывая исключительно высокую социальную значимость возлагаемых на Фонд функций, представляется необходимым обеспечить надлежащий парламентский контроль за его деятельностью. С этой целью целесообразно предусмотреть возможность включения в состав высшего органа управления и ревизионную комиссию организации, управляющей компенсационным фондом долевого строительства, представителей Федерального Собрания Российской Федерации.

В законопроекте недостаточно четко разграничиваются полномочия органов управления Фондом, в частности, в вопросах осуществления руководства его текущей деятельностью. Наряду с этим законопроектом не предусматривается создание ревизионной комиссии Фонда в целях осуществления контроля за его финансово-хозяйственной деятельностью. Законопроект не наделяет также совет Фонда полномочиями по принятию решений о проведении внеочередных аудиторских проверок.

Законопроект предусматривает возможность формирования Фондом резервного и иных целевых фондов на основании решения его высшего коллегиального органа. Вместе с тем в законопроекте отсутствуют предельные размеры, цели и способы использования таких фондов.

Законопроектом предлагается заменить судебный порядок приостановления деятельности застройщика по привлечению средств дольщиков на административный – по решению контролирующего органа. Такой порядок способен усилить административное давление на бизнес, так как

наделит чиновников контролирующего органа правом внесудебного приостановления деятельности застройщика, лишив застройщика возможности равноправного и состязательного рассмотрения вопроса о приостановлении деятельности.

Значимый риск представляет непрозрачность требований к размеру обязательных отчислений, уплачиваемых застройщиками в компенсационный фонд, на что в качестве одного из замечаний к законопроекту указывается также в заключении Комитета Государственной Думы по финансовому рынку. Так, законопроектом предусмотрена возможность ежегодного повышения базовой ставки в связи с прогнозируемой недостаточностью имущества, составляющего компенсационный фонд. Законопроект не устанавливает также предельный размер обязательных отчислений застройщиков в компенсационный фонд, наделяя соответствующими полномочиями Правительство Российской Федерации. В то же время согласно действующим нормам предельный размер обязательных отчислений (взносов) застройщиков в компенсационный фонд долевого строительства не может быть установлен свыше одного процента от планируемой стоимости строительства соответствующего объекта недвижимости.

В результате расходы застройщиков по уплате обязательных отчислений в компенсационный фонд могут оказаться существенно выше аналогичных расходов, связанных со страхованием их гражданской ответственности и получением банковского поручительства. Неопределенность размера обязательных отчислений застройщиков способна существенно затруднить для них планирование и реализацию инвестиционных проектов. Кроме того, издержки застройщиков, связанные с уплатой повышенных взносов в компенсационный фонд в конечном итоге будут переложены ими на участников долевого строительства. В итоге граждане будут вынуждены из своего кармана оплачивать риски деятельности участников строительного рынка.

Согласно проектируемым нормам, на застройщиков возлагается обязанность уплаты обязательных отчислений в компенсационный фонд по каждому договору участия в долевом строительстве до его государственной регистрации. Одновременно при государственной регистрации каждого такого договора устанавливается требование о проверке факта уплаты застройщиком

указанных отчислений. Вместе с тем в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации уплата цены по договору участия в долевом строительстве осуществляется после его государственной регистрации. Таким образом, возникает неопределенность в вопросе возмещения застройщику таких расходов при возможном отказе регистрирующего органа в государственной регистрации договора.

Законопроект предусматривает выплату как гражданам, так и юридическим лицам за счет средств компенсационного фонда возмещения по договорам участия в долевом строительстве, касающимся передачи жилых помещений. Вместе с тем граждане и юридические лица имеют различные цели инвестирования в долевое строительство. В этой связи требуется дополнительное обоснование целесообразности покрытия за счет средств компенсационного фонда предпринимательских рисков юридических лиц.

Уточнения и доработки требуют переходные положения законопроекта, касающиеся снятия правовой неопределенности в отношении обязательных отчислений застройщиков, осуществляемых по договорам участия в долевом строительстве с 1 января 2017 года, в том числе в вопросе защиты прав и законных интересов участников долевого строительства, связанном с неуплатой застройщиком обязательных взносов в компенсационный фонд и отсутствием в настоящее время у органа регистрации правовых оснований для отказа в государственной регистрации договора участия в долевом строительстве, по которому имеется неуплаченный взнос.

Помимо этого в законопроекте не нашли отражения вопросы защиты прав и законных интересов участников долевого строительства в случае недостаточности средств компенсационного фонда, вопросы возложения на добросовестных застройщиков издержек по его наполнению, а также вопросы привлечения застройщиками средств граждан в нарушение требований законодательства Российской Федерации о долевом строительстве.

С учетом этого представляется целесообразным дополнить законопроект, в частности, положениями, предусматривающими механизмы правового регулирования при недостаточности средств компенсационного фонда и источники покрытия его дефицита в целях обеспечения своевременных выплат участникам долевого строительства, а также положения, касающиеся вопросов

неисполнения или неполного исполнения застройщиком обязанности по уплате взносов в компенсационный фонд. Аналогичная позиция отражена также в заключениях по законопроекту, подготовленных Комитетом Государственной Думы по финансовому рынку и Комитетом Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству.

В заключениях комитетов-соисполнителей приводятся также иные существенные замечания к законопроекту, требующие учета при доработке законопроекта ко второму чтению. Кроме того, ряд принципиальных замечаний к законопроекту содержится в заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы, в котором, в частности, указывается на необходимость однозначного определения в законопроекте целей использования средств компенсационного фонда, а также дополнения законопроекта положениями о порядке осуществления обязательных отчислений застройщиков в компенсационный фонд, включая установление сроков их уплаты, и о взаимодействии с органами местного самоуправления, не нашедшими отражения в законопроекте.

На основании изложенного Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям считает возможным рекомендовать Государственной Думе принять в первом чтении проект федерального закона № 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», внесенный Правительством Российской Федерации, при условии его доработки ко второму чтению с учетом замечаний ответственного комитета и комитетов-соисполнителей.

Председатель Комитета

Н.П.Николаев