2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности практического применения норм законодательства Российской Федерации, направленных на обеспечение законных прав граждан – участников долевого строительства»

С.Ю.ОРЛОВА
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

А.Л.САВАТЮГИН
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

- Оценить результативность применения нормативных правовых актов, направленных на обеспечение законных прав и интересов граждан – участников долевого строительства на федеральном и региональном уровнях;
- проанализировать порядок формирования и использования средств, предназначенных для обеспечения законных прав и интересов граждан – участников долевого строительства, а также результативность их расходования.

Итоги мероприятия

Анализ показал, что, несмотря на принятые в 2018–2019 годах меры по совершенствованию действовавшего законодательства, количество обманутых дольщиков имеет тенденцию к увеличению и в настоящее время, по различным оценкам, составляет порядка 200 тыс. граждан.

При этом до настоящего времени точная и достоверная информация об общем количестве пострадавших граждан – участников долевого строительства отсутствует.

Согласно данным единого реестра проблемных объектов по состоянию на 4 марта 2020 года в нем числится:

- 3 061 дом с жилой площадью 18,1 млн кв. м;
- 1 071 застройщик в 76 субъектах Российской Федерации.

Наибольшее количество проблемных объектов находится в Московской области – 755 домов (24,7 %), в Краснодарском крае – 261 дом (8,5 %), в Ленинградской области – 226 домов (7,4 %), в Нижегородской области – 190 домов (6,2 %).

Выводы

Анализ показал, что в настоящее время в Российской Федерации в целом сформирована нормативно-правовая база, направленная на обеспечение прав граждан – участников долевого строительства.

Вместе с тем учитывая, что реализация мероприятий по обеспечению прав обманутых дольщиков началась в основном с середины 2019 года после внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство, оценить их результативность в данный момент не представляется возможным.

По состоянию на 1 января 2020 года всеми субъектами Российской Федерации, на территории которых находятся проблемные объекты, утверждены региональные планы-графики «дорожные карты» по решению проблем граждан, чьи права нарушены.

В большинстве регионов полное восстановление прав граждан – участников долевого строительства планируется завершить в 2020–2022 годах, в 11 регионах – в 2023 году, и в 1 регионе – в 2025 году.

Вместе с тем основной проблемой, оказывающей в данный момент влияние на ход реализации мероприятий по обеспечению законных прав граждан – участников долевого строительства, является обеспечение их финансирования.

При этом при существующем дефиците средств у публично-правовой компании «Фонд по защите прав граждан – участников долевого строительства» соответствующие средства в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации на эти цели в 2020–2022 годах практически не предусмотрены.

Отсутствие необходимого финансирования содержит в себе риски незавершения мероприятий по восстановлению прав граждан – участников долевого строительства в установленные планами-графиками «дорожными картами» сроки, что, в свою очередь, может привести к увеличению социальной напряженности в обществе.

Рекомендации Счетной палаты

Правительству Российской Федерации совместно с регионами провести:

- оценку финансовых возможностей бюджетов всех уровней в части софинансирования в необходимых объемах мероприятий по восстановлению прав обманутых дольщиков с принятием соответствующих мер по результатам ее проведения;
- полную «инвентаризацию» количества обманутых дольщиков.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности практического применения норм законодательства Российской Федерации, направленных на обеспечение законных прав граждан – участников долевого строительства»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
6 апреля 2020 г.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.12.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 октября 2019 г. № 6921-7 ГД «О парламентских запросах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Генеральному прокурору Российской Федерации Ю.Я.Чайке, Председателю Следственного комитета Российской Федерации А.И.Бастрыкину, Министру внутренних дел Российской Федерации В.А.Колокольцеву, Председателю Центрального банка Российской Федерации Э.С.Набиуллиной «О проверке полноты соблюдения требований законодательства Российской Федерации в части обязанности страховщиков передать страховую премию по досрочно прекращенным договорам страхования гражданской ответственности застройщиков» и о предоставлении информации о реализации государственной политики в сфере страховой деятельности и саморегулирования в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства и предложений по ее совершенствованию»[1].

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, принятые в целях обеспечения законных прав граждан – участников долевого строительства;
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами, предназначенными для обеспечения законных прав граждан – участников долевого

1. Далее – постановление Государственной Думы от 16 октября 2019 г. № 6921-7 ГД.

строительства непосредственно в процессе строительства многоквартирных домов, а также в случаях последующей достройки проблемных объектов;

- деятельность:
  - Минстроя России в части осуществления мониторинга и контроля за ходом реализации мероприятий по обеспечению законных прав граждан – участников долевого строительства;
  - Банка России по регулированию, контролю и надзору за деятельностью страховых организаций в части страхования гражданской ответственности застройщиков;
  - публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства», а также саморегулируемых организаций в сфере строительства и архитектурно-строительного проектирования в рамках проводимых мероприятий по обеспечению законных прав граждан – участников долевого строительства.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценить результативность применения нормативных правовых актов, направленных на обеспечение законных прав и интересов граждан – участников долевого строительства на федеральном и региональном уровнях.

3.2. Цель 2. Проанализировать порядок формирования и использования средств, предназначенных для обеспечения законных прав и интересов граждан – участников долевого строительства, а также результативность их расходования.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва).
- Центральный банк Российской Федерации (г. Москва).
- Публично-правовая компания «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» (далее – Фонд) (г. Москва).
- Саморегулируемые организации в сфере строительства и архитектурно-строительного проектирования (выборочно).
- Органы государственной власти 74 субъектов Российской Федерации (по запросам).

5. Исследуемый период

2014–2019 годы, при необходимости – более ранние периоды.

6. Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия

С ноября 2019 года по апрель 2020 года.

7. Общая информация об анализируемой сфере деятельности

Увеличение объемов строительства и ввода жилья в эксплуатацию в Российской Федерации за последние 15 лет было в значительной степени обусловлено привлечением застройщиками средств граждан в качестве основного источника финансирования для строительства многоквартирных домов – «долевое строительство».

Привлекая деньги граждан (при отсутствии доступного банковского финансирования) застройщики безвозмездно получали средства на строительство многоквартирных домов (далее – МКД), а сами граждане – возможность улучшить свои жилищные условия путем приобретения жилья по доступной цене, в особенности на начальной стадии строительства.

Основным инструментом регулирования взаимоотношений между гражданами и застройщиками являлся Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 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).

Вместе с тем правоприменительная практика показала, что принятый в 2004 году закон оказался несовершенным, в том числе в части защиты прав граждан – участников долевого строительства. Об этом, в частности, свидетельствует большое количество внесенных в него изменений (26 изменений за период с 2006 по 2019 год), а также принятие различных подзаконных актов Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и Банком России.

В Федеральный закон № 214-ФЗ были внесены изменения, направленные в том числе на создание инструментов защиты прав граждан – участников долевого строительства:

- введен механизм страхования гражданской ответственности застройщиков;
- создана некоммерческая организация «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» и т. д.

Несмотря на принятые меры, количество «обманутых дольщиков» только увеличивалось и в настоящее время, по различным оценкам, составляет порядка 200 тыс. граждан[2].

В целях исключения появления новых «обманутых дольщиков» в Федеральный закон № 214-ФЗ были внесены изменения[3], предусматривающие переход с 1 июля 2019 года от долевого финансирования строительства (с установлением полного запрета застройщикам привлекать напрямую средства граждан) к банковскому или «проектному» финансированию с использованием счетов эскроу[4].

В этой связи в рамках экспертно-аналитического мероприятия с учетом выполнения постановления Государственной Думы от 16 октября 2019 г. № 6921-7 ГД проведен анализ результативности практического применения принятых норм законодательства Российской Федерации, направленных на обеспечение законных прав граждан – участников долевого строительства.

8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. По цели 1

8.1.1. Оценка пробелов и недостатков в нормативных правовых актах, направленных на обеспечение законных прав и интересов граждан – участников долевого строительства

8.1.1.1. Анализ показал, что в настоящее время в Российской Федерации в целом сформирована нормативно-правовая база, направленная на обеспечение прав граждан – участников долевого строительства (далее – дольщики).

2. Согласно информации Минстроя России (письмо от 18 марта 2020 г. № 9886-НС/07) по состоянию на 4 марта 2020 года общее количество граждан – участников строительства в проблемных объектах составляло 194 795 человек (по данным публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства»). Вместе с тем указанная информация является предварительной и может быть уточнена в процессе формирования арбитражными управляющими реестров требований участников долевого строительства при процедуре банкротства застройщиков. Кроме того, ситуация усугубляется применением застройщиками различных схем привлечения граждан (предварительные договоры, привлечение займа под залог строящегося помещения, ЖСК и т. д.), в рамках которых не производится государственная регистрация Росреестром.

3. Федеральный закон от 1 июля 2018 г. № 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».

4. По состоянию на 1 января 2020 года в 80 субъектах Российской Федерации осуществляется реализация проектов долевого строительства 107,5 млн кв. м жилья (10 324 многоквартирных дома), при этом на 21 субъект с объемом строящегося жилья свыше 1 млн кв. м приходится 85,3 млн кв. м (6 882 МКД), или 79 % общего объема. Самые большие проекты реализуются в г. Москве (16,5 млн кв. м), г. Санкт-Петербурге (12,9 млн кв. м), Московской области (11,9 млн кв. м), Краснодарском крае (8,7 млн кв. м), Ленинградской области (3,8 млн кв. м), Республики Башкортостан (3,7 млн кв. м), Свердловской области (3,3 млн кв. м). В пяти субъектах Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Тыва, Чукотский автономный округ, Магаданская область, Еврейская автономная область) долевое строительство жилья не ведется.

Так, согласно статьям 12, 13 и 25 Федерального закона № 218-ФЗ[5] и Федеральному закону № 127-ФЗ[6] нарушенные права гражданина – участника долевого строительства в настоящее время могут быть урегулированы следующим образом:

- выплата возмещения по договорам участия в долевом строительстве (далее – ДДУ), предусматривающая передачу жилых помещений, машино-мест, нежилых помещений;
- передача жилых помещений, машино-мест и нежилых помещений в МКД и (или) ином объекте строительства, строительство которых завершено;
- страховая выплата от страховщика, застраховавшего ответственность застройщика;
- выплата от банка, выдавшего поручительство за надлежащее исполнение застройщиком обязательств по передаче жилого помещения по ДДУ.

При этом в анализируемом периоде сформирована обширная судебная практика разрешения споров, возникающих в связи с участием граждан в долевом строительстве МКД и иных объектов недвижимости.

Более подробная информация о нормативных правовых актах, регулирующих сферу долевого строительства в Российской Федерации, представлена в приложении № 1.

8.1.1.2. Мероприятия по нормативно-правовому регулированию в части защиты прав дольщиков осуществляются Минстроем России в том числе в рамках выполнения поручений Президента Российской Федерации[7].

В частности, во исполнение перечня поручений[8] Президента Российской Федерации по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации были приняты Федеральный закон № 151-ФЗ[9] и Федеральный закон № 359-ФЗ[10], в рамках которых Правительством Российской Федерации был принят ряд нормативных правовых актов, направленных на обеспечение законных прав и интересов дольщиков, перечень которых приведен в приложении № 2.

5. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 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» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ).
6. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Федеральный закон № 127-ФЗ).
7. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № Пр-1520, от 26 июня 2018 г. № Пр-1076 (по итогам специальной программы «Прямая линия с Владимиром Путиным» 7 июня 2018 года), от 29 марта 2019 г. № Пр-555ГС (по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации, прошедшего 12 февраля 2019 года), а также подпункт «д» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 4 мая 2017 г. № Пр-889 (по итогам пленарного заседания IV медиафорума независимых региональных и местных средств массовой информации «Правда и справедливость», проведенного Общероссийским общественным движением «Народный фронт «За Россию»).
8. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № Пр-555ГС.
9. Федеральный закон от 27 июня 2019 г. № 151-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 № 151-ФЗ).
10. Федеральный закон от 4 ноября 2019 г. № 359-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «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» и Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Федеральный закон № 359-ФЗ).

Вместе с тем до настоящего времени Правительством Российской Федерации в рамках реализации положений Федерального закона № 218-ФЗ не утверждены условия договора поручительства по заключенному застройщиком с уполномоченным банком кредитному договору, предусматривающему предоставление целевого кредита на строительство МКД и (или) иного объекта недвижимости в соответствии с Федеральным законом № 214-ФЗ, и порядок принятия Фондом решения о выдаче такого поручительства, предусмотренные частью 2 статьи 132 Федерального закона № 218-ФЗ[11].

8.1.1.3. В 2017–2019 годах субъекты Российской Федерации направляли обращения по проблемным вопросам обеспечения прав дольщиков в Правительство Российской Федерации, Минстрой России и Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства. Основным предметом обращений являлись возможность софинансирования и осуществления мероприятий по восстановлению прав дольщиков в субъектах Российской Федерации в целях завершения строительства проблемных объектов или выплаты возмещения гражданам, а также разъяснений положений нормативных правовых актов в указанной сфере.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия были проанализированы ответы на имеющиеся проблемы при реализации мероприятий, направленных на обеспечение законных прав и интересов дольщиков, а также на предлагаемые способы и механизмы их решения (поступившие от органов государственной власти 74 субъектов Российской Федерации). Более подробная информация по данному вопросу приведена в приложении № 3.

Анализ показал, что к таким проблемам можно отнести:

- отсутствие оснований исключения проблемных объектов из единого реестра проблемных объектов;
- сложность при осуществлении информационного обмена в единой информационной системе жилищного строительства (далее – ЕИС ЖС)[12];
- необходимость внесения изменений в отдельные нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона № 151-ФЗ;

11. Минстроем России разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления в 2019 году из федерального бюджета субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в имущество публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» в целях предоставления поручительств по заключенным застройщиками с уполномоченными банками кредитным договорам, предусматривающим предоставление целевого кредита на строительство (создание) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости или предоставление кредита в целях рефинансирования (перекредитования) застройщика».

12. По информации Фонда, с 30 января 2020 года оператором ЕИС ЖС предоставлена возможность информационного обмена субъектов информации (пользователей) посредством личных кабинетов. Личный кабинет позволяет отслеживать информацию по конкретному проблемному объекту, обмениваться ею с субъектами Российской Федерации с целью проверки корректности формирования автоматизированными системами единого реестра проблемных объектов. Взаимодействие происходит посредством формирования и направления данных в форме заявок. Форма заявки позволяет не только предоставлять пояснения в текстовом формате, но и осуществлять обмен документами.

- отсутствие порядка[13] предоставления земельного участка (без проведения торгов) юридическим лицам, принявшим на себя обязательство по завершению строительства объектов незавершенного строительства и исполнению обязательств застройщика перед гражданами, принятие которого предусмотрено подпунктом 31 части 2 статьи 396 Земельного кодекса Российской Федерации[14];
- значительный размер государственной пошлины для граждан по искам о признании права собственности на долю в объекте незавершенного строительства[15];
- отсутствие надлежащего оперативного взаимодействия в рамках оказания методической и консультативной помощи между Фондом и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и т. д.

8.1.1.4. Федеральными законами № 214-ФЗ и № 218-ФЗ установлены требования к правилам страхования гражданской ответственности застройщика (ГОЗ) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по передаче жилого помещения по ДДУ (далее – договор страхования ГОЗ), определяющим существенные условия страхования, а также требования к субъектам страхового дела.

Страхование ГОЗ осуществлялось в форме добровольного страхования на основании лицензии на осуществление добровольного имущественного страхования в рамках вида страхования «страхование гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору», на основании договора страхования и правил страхования, которые принимаются и утверждаются страховщиком или объединением страховщиков самостоятельно в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), Законом № 4015-I[16] и федеральными законами.

Вместе с тем предусмотренные законодательством[17] о долевом строительстве требования к субъектам страхового дела, осуществлявшим страхование ГОЗ, были недостаточными.

---

13. Принятие порядка предусмотрено подпунктом 31 части 2 статьи 396 Земельного кодекса Российской Федерации.
14. Разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке предоставления в соответствии с подпунктом 31 пункта 2 статьи 396 Земельного кодекса Российской Федерации земельного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации». По информации Минстроя России, проект постановления возвращен в Минстрой России на доработку для проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. После проведения регламентных процедур проект постановления будет внесен в Правительство Российской Федерации в кратчайшие сроки (согласно письму Аппарата Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2020 г. № П13-9239 срок внесения проекта постановления в Правительство Российской Федерации – до 1 апреля 2020 года).
15. В настоящее время размер государственной пошлины по искам граждан о признании права собственности на долю в объекте незавершенного строительства рассчитывается в соответствии со статьей 33319 Налогового кодекса Российской Федерации, исходя из стоимости имущества/стоимости договора долевого участия и составляет, как правило, более 20 тыс. рублей (письмо правительства Калужской области от 28 января 2020 г. № 2-20).
16. Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-I «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон № 4015-I).
17. Пункт 2 части 1 статьи 152 Федерального закона № 214-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) и часть 26 статьи 25 Федерального закона № 218-ФЗ.

Повышение с 1 октября 2015 года требований к величине собственных средств (капитала) страховых организаций до 1 млрд рублей и установление для Банка России обязанности по размещению на официальном сайте в сети Интернет списка страховщиков, удовлетворяющих требованиям законодательства о долевом строительстве, также не позволило решить проблему защиты прав дольщиков.

Анализ нормативных актов Банка России, распорядительных и методических документов по осуществлению надзора за деятельностью субъектов страхового дела в части обеспечения прав и законных интересов дольщиков показал, что надзор за деятельностью страховщиков, в том числе осуществлявших страхование ГОЗ, проводился в общем порядке без привязки к конкретному виду страхования.

Вместе с тем риски, принимаемые страховщиками, осуществляющими страхование ГОЗ, требовали введения повышенных требований к страховым организациям и усиленного пруденциального надзора за управлением финансовыми рисками со стороны Банка России.

За период с 2014 по 2018 год совокупная страховая премия страховых организаций (включая страховые организации с отозванными лицензиями на осуществление деятельности) по всем договорам страхования ГОЗ составила 57,4 млрд рублей, за период с 2014 года до 1 июля 2019 года (с учетом возвратов страховых премий в 2019 году) – 56,4 млрд рублей.

Страховые выплаты по договорам страхования ГОЗ за период 2017–2019 годов составили в общей сумме 2,6 млрд рублей, т. е. менее 5 % совокупной страховой премии. Причиной низкого уровня страховых выплат по договорам страхования ГОЗ являются в том числе особенности действующего законодательства в части защиты прав дольщиков.

Так, в качестве страхового случая законодательство о долевом строительстве устанавливало только по решению суда признание застройщика банкротом или обращение по судебному решению взыскания на предмет залога (земельный участок, на котором осуществлялось долевое строительство)[18], что приводило к серьезным затруднениям по получению дольщиками страхового возмещения.

Федеральный закон № 127-ФЗ[19] предусматривает право дольщика предъявить к должнику-застройщику требования о передаче жилых помещений или денежные требования (в случае одностороннего отказа участника строительства от исполнения договора участия в долевом строительстве, предусматривающего передачу жилого помещения).

В ходе проверки установлено, что в случае признания застройщика банкротом, большинство дольщиков обращалось к конкурсному управляющему с требованием о включении их в реестр требований о передаче жилых помещений.

18. Часть 8 статьи 152 Федерального закона № 214-ФЗ и части 35 статьи 25 Федерального закона № 218-ФЗ.

19. Статьи 2014–2017 Федерального закона № 127-ФЗ.

При этом законодательством о долевом строительстве установлен ряд особенностей.

Так, если дольщик, отказавшись от своих требований на жилые помещения, обращался в суд с целью взыскания страхового возмещения, то в случае установления судом факта совершения умышленных действий со стороны застройщика, страховщик освобождался от выплаты страхового возмещения или страховой суммы в соответствии с пунктом 1 статьи 963 Гражданского кодекса.

Согласно пункту 6 статьи 20115-2 Федерального закона № 127-ФЗ в случае передачи объектов незавершенного строительства новому застройщику осуществлялась передача обязательств и имущества застройщика-банкрота. Одновременно конкурсный управляющий исключал дольщика из реестра требований о передаче жилых помещений, так как обязательства застройщика перед ними считались прекратившимися. Таким образом, происходила замена застройщика в договоре долевого участия, что влекло за собой прекращение договора страхования ГОЗ, в соответствии с которым была застрахована гражданская ответственность застройщика-банкрота. Поскольку в соответствии с Гражданским кодексом возможность наступления страхового случая по договору страхования ГОЗ, заключенному с застройщиком-банкротом, отпала и существование страхового риска прекратилось по обстоятельствам иным, чем страховой случай.

Кроме того, в случае отзыва у страховой организации лицензии на осуществление деятельности или назначения в страховую организацию временной администрации, законодательство о долевом строительстве обязывало застройщика искать иной способ обеспечения. В том числе заключить договор страхования ГОЗ с другой страховой организацией или участвовать в обществе взаимного страхования, что вело к росту расходов застройщика на страхование.

Следует отметить, что на сегодняшний день законодательно не установлено право Банка России по введению дополнительных регуляторных требований (режимов) к деятельности страховых организаций, дифференцированных пруденциальных требований в зависимости от вида осуществляемого страхования, определения системно значимых страховых организаций, как это сделано по аналогии с банковским сектором, где введено пропорциональное регулирование и реализованы международные стандарты Базель II и Базель III.

В этой связи представляется целесообразным законодательно урегулировать вышеуказанные нормы в соответствии с международным стандартом Solvency II[20], которые окажут положительное влияние на развитие системы риск-ориентированного подхода при осуществлении регулирования и надзора за деятельностью страховщиков, снижение системных рисков и негативных социальных эффектов.

20. Директива Solvency II является актом Европейского союза и устанавливает всеобъемлющие требования к процессам регулирования и надзора за деятельностью страховщиков (включая перестраховочные организации) и страховых групп. Основными целями Solvency II являются гармонизация подходов и практик к регулированию финансовой устойчивости и платежеспособности, защита интересов потребителей страховых услуг и повышения конкурентоспособности страховщиков путем формирования единой концепции риск-ориентированного регулирования и надзора.

8.1.2. Анализ достаточности и результативности мер, принимаемых органами государственной власти и Банком России, по устранению проблем нормативно-правового регулирования в целях обеспечения законных прав и интересов граждан – участников долевого строительства, а также предложений по указанным вопросам, подготовленных Фондом и саморегулируемыми организациями

8.1.2.1. В настоящее время на основании ряда поручений Президента Российской Федерации осуществляется комплекс мероприятий, в том числе в сфере нормативно-правового регулирования, направленных на обеспечение граждан, пострадавших от неправомерных действий застройщиков жилыми помещениями и денежными выплатами (компенсациями). Однако оценить результативность мероприятий в данный момент не представляется возможным, так как практическая реализация указанного комплекса мероприятий началась в основном со второй половины 2019 года после внесения соответствующих изменений в федеральные законы № 214-ФЗ и № 218-ФЗ.

8.1.2.2. Фонд создан[21] путем преобразования некоммерческой организации «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства»[22]. Учредителем Фонда является Российская Федерация[23]. Фонд создан[24] в целях реализации государственной жилищной политики, направленной на повышение гарантии защиты прав и законных интересов дольщиков, средства которых привлекаются для строительства МКД и (или) жилых домов блокированной застройки, состоящих из трех и более блоков, по договорам участия в долевом строительстве.

Вместе с тем в ходе анализа установлено, что в устав Фонда не были внесены изменения в части расширения его функций и полномочий[25], предусмотренных Федеральным законом № 218-ФЗ[26].

Более подробная информация о целях создания, а также функциях и полномочиях Фонда приведена в приложении № 4.

---

21. Дата государственной регистрации Фонда – 20 октября 2017 года.
22. В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона № 218-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2017 г. № 1231 «О публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства».
23. Необходимо отметить, что Фонд не является организацией единого института развития в жилищной сфере – АО «ДОМ.РФ» (статья 3 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).
24. Устав публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2017 г. № 1231 «О публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» (далее – устав Фонда).
25. По данным Фонда, в настоящее время инициированы изменения в устав Фонда согласно последним изменениям в законодательство (федеральные законы № 151-ФЗ и № 359-ФЗ), в том числе в части расширения функций и полномочий Фонда. Проект постановления об изменении устава Фонда разрабатывается Минстроем России и после завершения процедуры межведомственного согласования будет внесен в Правительство Российской Федерации.
26. Пункты 3.1, 3.2, 5.1 и 5.2 статьи 3 Федерального закона № 218-ФЗ.

8.1.2.3. В целях совершенствования законодательства о долевом строительстве и защите интересов дольщиков Банком России в декабре 2018 года в Минстрой России и Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям были направлены предложения о целесообразности передачи обязательств страховщиков в Фонд.

Также в анализируемый период Банком России рассмотрены и подготовлены заключения на ряд проектов федеральных законов и согласованы проекты постановлений Правительства Российской Федерации, направленные на обеспечение законных прав дольщиков, в том числе:

- заключение на проект федерального закона № 479905-6 (об уточнении требований к способам обеспечения исполнения обязательств застройщиков, а также структуры органов управления общества взаимного страхования застройщиков)[27];
- заключение на проект федерального закона № 581453-7 (в части совершенствования регулирования деятельности застройщиков)[28];
- заключение на проект федерального закона № 681488-7 (в части установления единообразного механизма защиты прав дольщиков)[29].

8.1.2.4. Анализ показал, что во всех субъектах Российской Федерации, имеющих на своей территории проблемные объекты, в целом сформирована нормативно-правовая база по вопросам обеспечения законных прав дольщиков. Более подробная информация по данному вопросу приведена в приложениях №№ 5–6.

8.1.2.5. В рамках обеспечения законных прав дольщиков органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в анализируемом периоде осуществлялось исполнение следующих поручений Президента Российской Федерации:

- подпункты «а» и «б» пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам проверки исполнения решений главы государства по вопросам защиты прав граждан – участников долевого строительства от 3 августа 2016 г. № Пр-1520;
- пункт 5 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания с членами Правительства Российской Федерации, состоявшегося 22 июня 2017 года, от 9 июля 2017 г. № Пр-1329;
- подпункт «б» пункта 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам специальной программы «Прямая линия с Владимиром Путиным», состоявшейся 7 июля 2018 года, от 26 июня 2018 г. № Пр-1076;
- подпункт «д» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам пленарного заседания IV медиафорума независимых региональных и местных средств массовой информации «Правда и справедливость», проведенного Общероссийским общественным движением «Народный фронт «За Россию», состоявшегося 3 апреля 2017 года, от 4 мая 2017 г. № Пр-889.

27. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 236-ФЗ.

28. Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 478-ФЗ.

29. Федеральный закон от 27 июня 2019 г. № 153-ФЗ.

Информация о ходе выполнения указанных поручений Президента Российской Федерации на примере отдельных субъектов Российской Федерации представлена в приложении № 7.

8.1.2.6. Согласно изменениям, внесенным в федеральные законы № 151-ФЗ и № 214-ФЗ, субъекты Российской Федерации получили право создавать региональные фонды по защите прав дольщиков (далее – региональные фонды).

По состоянию на начало февраля 2020 года приняты нормативные правовые акты о создании 43 региональных фондов[30]. В настоящее время большинство региональных фондов находятся в процессе формирования, осуществляются их регистрация в качестве юридических лиц, формирование организационной структуры, утверждение необходимых нормативных правовых документов и укомплектование штатов сотрудниками.

Мероприятия по финансированию завершения строительных работ на проблемных объектах и восстановлению прав дольщиков в настоящее время осуществляются региональными фондами только в 13 субъектах[31] Российской Федерации.

В 31 субъекте Российской Федерации региональные фонды не созданы по следующим причинам:

- отсутствие проблемных объектов;
- завершение процедуры банкротства проблемных объектов;
- проработка вопроса о необходимости создания регионального фонда;
- создание регионального фонда не ранее II квартала 2020 года;
- прохождение процедуры согласования решения о создании фонда в региональных органах исполнительной власти.

В 2019 году средства на обеспечение текущей деятельности региональных фондов были предусмотрены в бюджетах 31 субъекта Российской Федерации. В связи с неполной укомплектованностью (штатная численность сотрудников составила 142 человека, или 42 % утвержденной численности) расходы на функционирование региональных фондов составили 65,8 млн рублей, или 56 % запланированного объема (117,9 млн рублей).

В 2020–2022 годах на обеспечение текущей деятельности региональных фондов в бюджетах 28 субъектов Российской Федерации предусмотрены средства в размере 861,8 млн рублей, в том числе: в 2020 году – 386,9 млн рублей, в 2021 году – 243,4 млн рублей и в 2022 году – 231,5 млн рублей.

30. По информации Фонда, основной задачей региональных фондов является осуществление функции застройщика в отношении «проблемных объектов» в случаях принятия наблюдательным советом Фонда решения о восстановлении прав граждан путем завершения строительства. В случае принятия наблюдательным советом Фонда решения о нецелесообразности завершения строительства и об осуществлении выплат гражданам денежных компенсаций, участие регионального фонда не требуется. Выплаты участникам строительства осуществляются через уполномоченный банк.

31. Ивановская область, Кемеровская область, Ленинградская область, Липецкая область, Нижегородская область, Орловская область, Рязанская область, Саратовская область, Тульская область, Челябинская область, Чувашская Республика, Краснодарский край, г. Москва. По данным Фонда, создание региональных фондов запланировано в 2020 году в четырех субъектах Российской Федерации (Московская, Новгородская, Тверская, области, Пермский край).

Кроме того, по информации, полученной от пяти субъектов Российской Федерации, в 2020–2022 годах на обеспечение текущей деятельности региональных фондов планируется выделить 65,3 млн рублей.

Более подробная информация о создании региональных фондов и финансировании их текущей деятельности приведена в приложении № 8.

8.1.2.7. По состоянию на 1 января 2020 года всеми субъектами Российской Федерации, на территории которых находятся проблемные объекты, утверждены региональные планы-графики «дорожные карты» по решению проблем дольщиков, включенных в реестр граждан, чьи права были нарушены при привлечении их денежных средств для строительства МКД.

В указанных планах-графиках в том числе содержится информация о конкретных сроках достройки проблемных объектов и восстановления прав граждан, чьи права были нарушены.

Справочно: согласно информации, представленной 74 субъектами Российской Федерации, в 2017–2019 годах были достроены и введены в эксплуатацию 1 103 объекта незавершенного строительства (МКД) общей площадью 9 216,4 тыс. кв. м (приложение № 9).

В 28 регионах достройка проблемных объектов осуществлялась в том числе с использованием средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, объем которых в 2017–2019 годах составил 17 415,5 млн рублей. Общий объем средств частных инвесторов, привлеченных для достройки проблемных объектов в 21 регионе, составил 27 341,4 млн рублей (приложение № 10).

Анализ показал, что в большинстве регионов полное восстановление прав дольщиков планируется завершить в 2020–2022 годах. В 11 регионах (Амурская, Волгоградская, Курганская, Московская, Омская, Самарская и Ярославская области, Республика Дагестан, Приморский край, г. Москва, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) указанные мероприятия планируется завершить в 2023 году, а в Новосибирской области – в 2025 году.

Более подробная информация по данному вопросу приведена в приложении № 11.

Вместе с тем установленные планами-графиками «дорожными картами» сроки не всегда соблюдаются по следующим основным причинам:

- выявление многочисленных нарушений при строительстве объектов, допущенных прежними застройщиками, и необходимость выделения дополнительного времени для их устранения;
- отсутствие полного комплекта исходно-разрешительной и проектно-сметной документации прежнего застройщика, необходимых для возобновления строительно-монтажных работ и ввода объекта в эксплуатацию;
- необходимость проведения работ по усилению конструкций МКД, планируемых к достройке на основании проведенных технических обследований и строительных экспертиз, что, в свою очередь, требует получения нового заключения экспертизы и продления срока действия разрешения на строительство;

- инициирование процедуры банкротства действующего застройщика;
- взыскание задолженности с застройщика в судебном порядке и рассмотрение ходатайства пострадавших граждан о предоставлении компенсационной выплаты;
- длительность проведения судебных процедур и прочих организационных мероприятий;
- отсутствие и поиск инвесторов, готовых завершить строительство проблемных МКД;
- отставание застройщиков от ранее установленных графиков выполнения строительно-монтажных работ.

Более подробная информация по данному вопросу приведена в приложении № 12.

8.1.2.8. В результате ухудшения финансового состояния застройщики группы компаний «СУ-155» оказались неспособны исполнить свои обязательства перед порядка 30 тысячами граждан, вложивших денежные средства в строительство 145 жилых домов в 14 субъектах Российской Федерации. Данное обстоятельство являлось одной из основных причин принятия Правительством Российской Федерации комплекса мер, необходимых для завершения строительства объектов группы компаний «СУ-155».

В соответствии с решениями, принятыми на заседании Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции 9 декабря 2015 года, в целях восстановления нарушенных прав граждан, чьи денежные средства привлекались на строительство объектов группой компаний «СУ-155», АКБ «Российский капитал» (ПАО) было поручено организовать завершение строительства объектов группы компаний «СУ-155» в субъектах Российской Федерации.

В целях завершения строительства объектов группы компаний «СУ-155» с участием Банка России разработан и одобрен План мероприятий по завершению строительства объектов группы компаний «СУ-155»[32] (далее – План мероприятий). Завершение строительства планировалось осуществить в 2016–2018 годах.

Более подробная информация по данному вопросу содержится в приложении № 13.

8.1.2.9. Информация об анализе нормативных правовых актов, сформировавших действующий институт саморегулирования в строительной отрасли (далее – СРО), позволяющая выделить несколько этапов развития механизма обеспечения СРО[33] дополнительной имущественной ответственности по обязательствам своих членов,

32. План мероприятий по завершению строительства объектов группы компаний «СУ-155» разработан и одобрен на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева (протокол от 27 марта 2017 г. № ДМ-П13-13пр).

33. Институт саморегулирования с обязательным членством субъектов предпринимательской деятельности в строительной отрасли введен взамен лицензирования только с 1 января 2010 года Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 148-ФЗ).

Согласно статье 553 Градостроительного кодекса предусмотрена возможность приобретения некоммерческими организациями статуса СРО следующих видов: СРО, основанные на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания; СРО, основанные на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации; СРО, основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство.

в том числе в части обязательств застройщиков, привлекавших средства физических лиц по ДДУ, приведена в приложении № 14.

До вступления с 1 июля 2017 года в силу введенной Федеральным законом № 372-ФЗ[34] статьи 601 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) механизм обеспечения СРО дополнительной имущественной ответственности по обязательствам своих членов в первую очередь был направлен на обеспечение безопасности объектов капитального строительства. Федеральный закон № 372-ФЗ устанавливает субсидиарную ответственность СРО в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения членом СРО обязательств по договорам строительного подряда[35], заключенным с использованием конкурентных способов заключения договоров[36].

Начиная с 1 июля 2017 года с принятием Федерального закона № 372-ФЗ СРО в рамках формируемого компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств (далее – КФ ОДО) обеспечивает исполнение членами СРО обязательств по государственным и муниципальным контрактам, заключенным с использованием конкурентных способов заключения договоров.

Действующее законодательство в сфере градостроительной деятельности не предусматривает ответственности СРО в области строительства в рамках формируемого КФ ОДО за неисполнение или ненадлежащее исполнение членом СРО обязательств по договорам, заключенным с физическими лицами ДДУ, и исполнение функций застройщиков.

Вместе с тем участники долевого строительства, являющиеся потребителями услуг членов изыскательских, проектных, строительных СРО, могут входить в круг лиц, которым могут быть осуществлены выплаты из компенсационного фонда возмещения вреда (далее – КФ ВВ) за причинение вреда личности или имуществу гражданина вследствие разрушения или повреждения МКД или его части по причине недостатков работ, выполненных членом СРО при подготовке проектной документации или осуществлении инженерных изысканий, строительных работ, или из КФ ОДО, если строительство МКД осуществлялось в том числе с использованием бюджетных средств и договор строительного подряда заключался застройщиком с использованием конкурентных способов определения подрядчика-исполнителя.

---

34. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 372-ФЗ).

35. Договора на выполнение работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства.

36. Договора, заключенные в рамках:

    Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при осуществлении закупок конкурентными способами определения поставщиков;

    Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

    постановления Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 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».

Средства КФ ВВ и КФ ОДО, внесенные членами, объединившимися в конкретную СРО, не могут быть направлены на восполнение утраты средств, добровольно переданных участниками долевого строительства застройщику, который не является членом соответствующей СРО.

Деятельность застройщика в рамках ДДУ по привлечению денежных средств граждан и исполнению обязательства по передаче МКД, готового к эксплуатации, или иного объекта недвижимости (часть 2 статьи 1, статья 4 Федерального закона № 214-ФЗ) не относится к сфере регулирования СРО в области строительства, проектирования и инженерных изысканий, а средства КФ ВВ и КФ ОДО могут быть направлены только на цели, предусмотренные частями 1 и 2 статьи 5516 Градостроительного кодекса.

Таким образом, анализ действующего законодательства показал, что в нормативных правовых актах в сфере градостроительной деятельности, регулирующих деятельность СРО, отсутствуют положения, учитывающие законные права и интересы дольщиков.

8.2. По цели 2

8.2.1. Анализ порядка формирования и использования средств, предназначенных для обеспечения законных прав и интересов граждан – участников долевого строительства, а также полнота и достаточность указанных средств

8.2.1.1. Имущество Фонда согласно статье 4 Федерального закона № 218-ФЗ формируется за счет имущества преобразованной некоммерческой организации «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства», обязательных отчислений (взносов) застройщиков, имущественного взноса Российской Федерации, а также имущества, приобретенного за счет имущественного взноса Российской Федерации, инвестирования указанных средств, добровольных имущественных взносов, в том числе публично-правовых образований, доходов, получаемых Фондом от осуществления своей деятельности, а также иных поступлений.

Информация об имуществе Фонда за анализируемый период представлена в таблице:

(млн руб.)

Наименование	Поступление за 2017–2019 гг.	Расходование за 2017–2019 гг.	Остаток на 01.01.2020
Имущественный взнос Российской Федерации (на основании соглашений, заключенных с Минстроем России)	43 500,0	8 149,3	35 350,7
Средства компенсационного фонда, формируемого за счет обязательных взносов (тарифа) в размере 1,2 % согласованной стоимости договора долевого участия	42 356,4	978,9	41 377,5

Наименование	Поступление за 2017–2019 гг.	Расходование за 2017–2019 гг.	Остаток на 01.01.2020
Имущественный взнос субъектов Российской Федерации (на основании соглашений, заключенных с органами государственной власти субъектов Российской Федерации)	14 197,2	7 858,7	6 338,5
Средства банков и страховых организаций, полученных по договорам страхования гражданкой ответственности застройщиков	2 721,2	0,0	2 721,2
Имущество преобразованной некоммерческой организации	58,5	57,6	0,9
Всего	102 833,3	17 044,5	85 788,8

Из средств в размере 102 833,3 млн рублей, поступивших Фонду в анализируемом периоде за счет разных источников имущества и средств, использовано 17 044,5 млн рублей, или 16,6 %.

Более подробно информация по указанному вопросу представлена в приложении № 15.

В соответствии с частью 4 статьи 4 Федерального закона № 218-ФЗ временно свободные средства Фонда могут инвестироваться в активы (объекты инвестирования)[37]. Инвестирование временно свободных средств компенсационного фонда осуществлялось с 2018 года[38].
Так, временно свободные средства в сумме 41 377 452,4 тыс. рублей были размещены в следующие активы:

- счет компенсационного фонда АО «Банк ДОМ.РФ» – 2 688 370,8 тыс. рублей (ставка размещения – 0 %);
- депозиты в АО «Банк ДОМ.РФ» – 30 500 000,0 тыс. рублей (ставка размещения 5,87–6,52 %);
- ценные бумаги (Минфин России и АО «ДОМ.РФ») – 8 189 081,6 тыс. рублей (ставка купонного дохода 6,15–8,25 %).

37. В соответствии с частью 5 статьи 4 Федерального закона № 218-ФЗ требования к инвестированию Фондом временно свободных средств в активы (объекты инвестирования) установлены Правилами инвестирования временно свободных средств государственной корпорации, государственной компании, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1080.

38. Отчеты об инвестировании временно свободных средств Фонда на 31 декабря 2018 года утверждены в составе годового отчета Фонда за 2018 год наблюдательным советом Фонда (протокол от 28 июня 2019 г. № НС-5/2019); отчеты об инвестировании временно свободных средств Фонда на 30 сентября 2019 года утверждены правлением Фонда (протокол от 25 октября 2019 г. № 2/38).

Общий объем дохода, полученного от размещения временно свободных средств, по состоянию на 1 января 2020 года составил 1 659 828,0 тыс. рублей, в том числе: в 2018 году – 117 317,0 тыс. рублей и в 2019 году – 1 542 511,0 тыс. рублей[39].

8.2.1.2. В соответствии со статьей 4 Федерального закона № 218-ФЗ имущество Фонда принадлежит ему на праве собственности и используется для выполнения его функций.

Согласно статье 10 Федерального закона № 218-ФЗ предусмотрены обязательные отчисления (взносы) застройщиков в компенсационный фонд в размере 1,2 % согласованной сторонами цены каждого ДДУ, предусматривающего передачу жилого помещения, машино-места, нежилого помещения, которые подлежат обособленному учету на отдельном счете, открываемом Фондом в кредитной организации[40].

Частью 1 статьи 12 Федерального закона № 218-ФЗ установлены направления использования средств компенсационного фонда, в том числе:

- на выплату возмещения средств дольщикам по ДДУ, предусматривающим передачу жилых помещений, машино-мест, нежилых помещений;
- на финансирование мероприятий по завершению объектов незавершенного строительства (в соответствии с Правилами № 1192[41]);
- на финансирование расходов Фонда, связанных с осуществлением предусмотренных функций и полномочий за счет части доходов, получаемых от инвестирования средств компенсационного фонда;
- для погашения расходов[42] арбитражного управляющего.

8.2.1.3. Всего за 2018 и 2019 годы Фондом заключены соглашения с Минстроем России о предоставлении субсидий в виде имущественных взносов Российской Федерации и региональными органами исполнительной власти о предоставлении субсидий в виде имущественного взноса из бюджета субъекта Российской Федерации на общую сумму 64 899 561,18 тыс. рублей.

Фактически Фонду поступило 22 382 055,21 тыс. рублей, или 34,5 % общего объема указанных соглашений, в том числе в виде имущественного взноса из федерального

39. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 6 октября 2017 г. № 1221 предельный процент доходов, получаемых от инвестирования средств компенсационного фонда и направляемых на финансирование расходов, связанных с осуществлением функций и полномочий Фонда и обеспечением его текущей деятельности, установлен Фонду в размере 50 %. На обеспечение деятельности Фонда за счет доходов от инвестирования наблюдательным советом Фонда (протокол от 18 ноября 2019 г. № НС-10-2019) было принято решение о направлении средств в размере 108,658 млн рублей, в том числе полученных в 2018 году – 58,658 млн рублей и полученных за 9 месяцев 2019 года – 50,0 млн рублей.

40. Согласно статье 5 Федерального закона № 218-ФЗ.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2019 г. № 1192 «Об утверждении Правил принятия решения публично-правовой компанией «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства» о финансировании или о нецелесообразности финансирования мероприятий, предусмотренных пунктом 2 части 1 статьи 12, частью 2 статьи 131 Федерального закона «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» и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Правила № 1192).

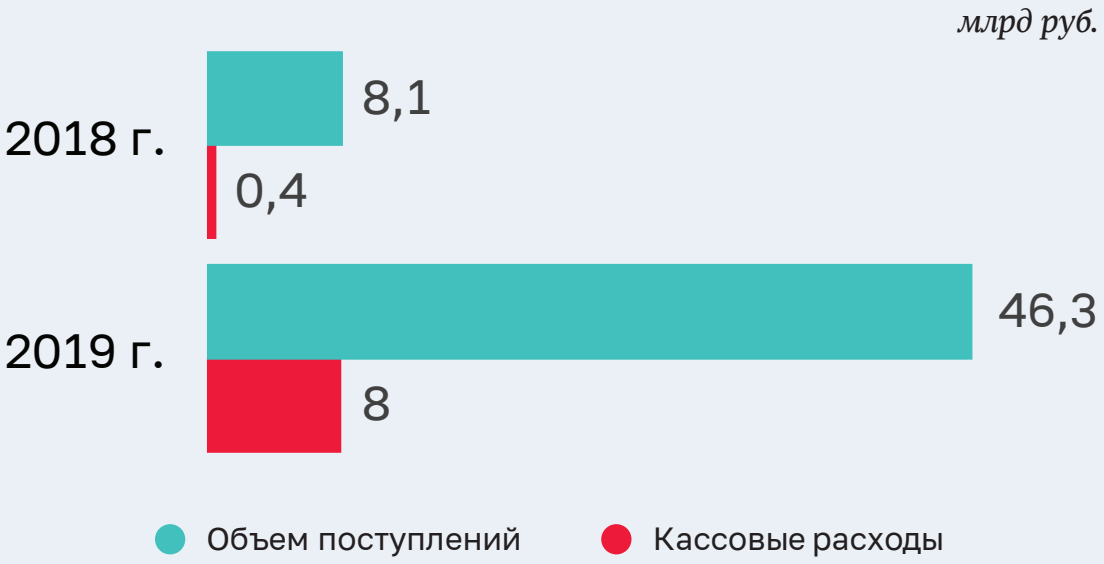
42. Согласно пункту 3 статьи 59 Федерального закона № 127-ФЗ.

бюджета – 8 149 267,1 тыс. рублей и из бюджетов субъектов Российской Федерации – 14 232 788,1 тыс. рублей.

Всего Фондом профинансированы мероприятия в рамках восстановления прав дольщиков на общую сумму 16 007 949,0 тыс. рублей, или 24,7 % общего объема заключенных соглашений, в том числе: на финансирование завершения строительства МКД – 14 592 779,7 тыс. рублей, на осуществление конкурсного производства и выплату возмещения по ДДУ – 1 302 932,8 тыс. рублей и на ведение финансово-хозяйственной деятельности – 112 236,5 тыс. рублей.

В 2018 и 2019 годах отмечается низкое кассовое исполнение по средствам, поступившим в виде имущественного взноса из федерального бюджета. Так, в 2018 году Фондом было израсходовано только 43 526,8 тыс. рублей, или 0,54 % общего объема средств, предусмотренных сводной бюджетной росписью (8 000 000,0 тыс. рублей). В 2019 году – 8 105 740,9 тыс. рублей, или 18,6 % общего объема средств (43 556 473,1 тыс. рублей), что, в свою очередь, свидетельствует о низком качестве бюджетного планирования.

Кассовое исполнение по средствам, поступившим в Фонд в виде имущественных взносов из федерального бюджета



По информации Фонда, низкое кассовое исполнение в значительной степени также обусловлено предоставлением в 2018–2019 годах средств имущественных взносов Российской Федерации Минстроем России в рамках заключенных соглашений в конце года, что не позволяло произвести их освоение, а также из-за ограничений, предусмотренных действующим законодательством.

Выделение Фонду средств из федерального бюджета в виде имущественных взносов Российской Федерации в 2018, 2019 годах осуществлялось несмотря на отсутствие оценки степени технической готовности проблемных объектов, определения необходимого размера денежных средств и сроков завершения строительства объектов, а также размера предполагаемого возмещения гражданам – участникам долевого строительства с учетом рыночной стоимости аналогичных жилых помещений на первичном рынке на основании отчетов привлекаемых оценщиков.

Кроме того, в 2019 году бюджетные ассигнования Фонду были увеличены на 2 000 000,0 тыс. рублей[43] в виде имущественного взноса для предоставления поручительств по кредитным договорам, предусматривающим предоставление целевого кредита на строительство МКД и (или) иного объекта недвижимости или предоставление кредита в целях рефинансирования (перекредитования) застройщика при отсутствии соответствующего порядка принятия Фондом решения о выдаче такого поручительства, который согласно пункту 2 статьи 132 Федерального закона № 218-ФЗ должен быть установлен Правительством Российской Федерации.

В связи с этим в Федеральный закон № 459-ФЗ внесены изменения[44], согласно которым бюджетные ассигнования были уменьшены на 1 900 000 тыс. рублей, а 100 000,0 тыс. рублей в 2020 году возвращены Федеральным казначейством в федеральный бюджет как неисполненные назначения.

Более подробная информация о причинах низкого кассового использования средств федерального бюджета в 2018–2019 годах приведена в приложении № 16.

Кроме того, в 2018 и 2019 годах были также предусмотрены взносы в уставный капитал АО «ДОМ.РФ»[45] для осуществления мероприятий по финансированию завершения объектов незавершенного строительства МКД в сумме 11 800 000,0 тыс. рублей (в 2018 году – 7 800 000,0 тыс. рублей и в 2019 году – 4 000 000,0 тыс. рублей), которые были перечислены из федерального бюджета в полном объеме.

8.2.1.4. Порядок формирования средств, предназначенных для обеспечения законных прав и интересов дольщиков, по договорам страхования ГОЗ (по договорам поручительства), досрочно прекращенным со дня вступления в силу Федерального закона № 153-ФЗ[46], определен статьей 3 вышеуказанного Закона.

---

43. Имущественный взнос Российской Федерации в целях предоставления поручительств по кредитным договорам, предусматривающим предоставление целевого кредита на строительство (создание) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости или предоставление кредита в целях рефинансирования (перекредитования) застройщика (Федеральный закон № 459-ФЗ (в редакции от 18 июля 2019 года).

44. Редакция от 2 декабря 2019 года.

45. Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

46. Федеральный закон от 27 июня 2019 г. № 153-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений статьи 25 Федерального закона «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» и внесении изменения в статью 62 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Федеральный закон № 153-ФЗ).

По состоянию на 1 января 2020 года в Фонд в общей сложности перечислено 2 717,09 млн рублей, в том числе по рассрочкам, согласованным Банком России, ООО «ПРОМИНСТРАХ», – 1 129,98 млн рублей, согласованным ООО СО «ВЕРНА», – 161,87 млн рублей[47].

Кроме того, задолженность перед Фондом формируется обязательствами двух страховых компаний, у которых 14 мая 2019 года Банком России отозваны лицензии на осуществление деятельности:

- ООО «СК «Респект» – в размере 4 536,0 млн рублей (данные, по оценке Банка России, на основании отчетности страховщика по состоянию на 31 марта 2019 года), что составляет 54,28 % общего размера части страховой премии, подлежащей передаче в Фонд страховыми организациями в соответствии с Федеральным законом № 153-ФЗ. Страховщиком информация о размере обязательств перед Фондом согласно Федеральному закону № 153-ФЗ не представлялась;
- АО «Национальная страховая компания ТАТАРСТАН» – в размере 58 тыс. рублей (оценка обязательств перед Фондом осуществлена временной администрацией АО «Национальная страховая компания ТАТАРСТАН»).

Более подробная информация содержится в приложении № 17.

8.2.1.5. Формирование компенсационных фондов СРО

8.2.1.5.1. По данным НОСТРОЯ[48], по состоянию на начало 2020 года на специальных банковских счетах 223 действующих строительных СРО, объединяющих 92,4 тыс. членов, размещены 94,7 млрд рублей (средства компенсационных фондов[49]), в том числе средства КФ ВВ – 33,9 млрд рублей, или 35,8 %, и средства КФ ОДО – 60,8 млрд рублей, или 64,2 %.

При этом 172 СРО разместили такие средства в полном объеме. Остальные (51 действующая СРО) в той или иной мере утратили средства компенсационных фондов, размещенных в банках или переданных в доверительное управление управляющей компании, чьи лицензии были отозваны.

По состоянию на 26 декабря 2019 года из государственного реестра саморегулируемых организаций (далее – реестр СРО) исключены сведения о 71 строительной СРО, имеющих/имевших обязательства по перечислению средств компенсационных фондов на специальный банковский счет национального объединения строителей.

В отношении исключенных из реестра СРО саморегулируемых организаций НОСТРОЕМ в адрес всех уполномоченных российских кредитных организации

47. По состоянию на 1 февраля 2020 года в Фонд в общей сложности перечислено 3 019,18 млн рублей, в том числе ООО «ПРОМИНСТРАХ» – 1 356,01 млн рублей (задолженность перед Фондом составляла 677,95 млн рублей); ООО СО «ВЕРНА» – 237,94 млн рублей (задолженность перед Фондом составляла 123,47 млн рублей).

48. Ассоциация «Общероссийская негосударственная некоммерческая организация – общероссийское отраслевое объединение работодателей «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство» (далее – НОСТРОЙ, национальное объединение строителей).

49. Суммарный размер взносов в компенсационные фонды, собранных 223 СРО со своих членов (по данным единого реестра членов СРО), составляет 92,6 млрд рублей (без учета процентов, полученных СРО от размещения компенсационных фондов).

направлено 864 требования[50] о переводе средств компенсационного фонда (фондов) исключенных СРО на его специальный банковский счет.

С 1 декабря 2016 года по 26 декабря 2019 года на специальный банковский счет НОСТРОЯ в АО «Альфа-Банк» поступили средства компенсационных фондов СРО, сведения о которых исключены из реестра СРО (далее – исключенные СРО), в размере 3 386,7 млн рублей[51] (6,8 % общего объема обязательств исключенных СРО).

При этом, по данным национального объединения строителей, в банках с отозванными лицензиями в настоящее время находятся денежные средства КФ исключенных СРО в размере 24,9 млрд рублей, или 50,3 % общего объема обязательств исключенных СРО (49,5 млрд рублей).

По состоянию на 26 декабря 2019 года в НОСТРОЙ поступило 12 обращений, основанных на положениях статьи 601 Градостроительного кодекса, с требованиями о возмещении ущерба, неустойки и судебных издержек, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств по договорам членов исключенных СРО, заключенным с использованием конкурентных способов заключения договоров, на сумму 966,5 млн рублей.

Национальным объединением строителей приняты решения об отказе в осуществлении выплат по соответствующим основаниям (договора заключены до 1 июля 2017 года).

Кроме того, в НОСТРОЙ также поступило семь обращений с требованиями о возмещении вреда, основанных на положениях статьи 60 Градостроительного кодекса, на сумму 763,7 млн рублей, из них в отношении шести обращений национальным объединением строителей приняты решения об отказе в осуществлении выплат.

По одному требованию на сумму 9 007,2 тыс. рублей национальным объединением строителей перечислены средства в размере 2 133,7 тыс. рублей[52]. Оставшаяся часть невыплаченных средств, а также судебные расходы в сумме 6 921,7 тыс. рублей[53], была списана 18 декабря 2019 года с расчетного счета НОСТРОЯ, открытого в ПАО Сбербанк.

По данным НОСТРОЯ, в период 2017–2019 годов размер средств, выплаченных строительными СРО из компенсационного фонда в связи с наступлением ответственности СРО по обязательствам своих членов, составил 203,5 млн рублей.

До недавнего времени выплаты из КФ ОДО не производились в связи с тем, что такой фонд используется на строительные контракты, заключенные после 1 июля 2017 года. Вместе с тем Арбитражным судом Белгородской области удовлетворены требования о выплате средств из КФ ОДО Ассоциации «СРО «Строители Белгородской области» в размере 60,5 млн рублей.

---

50. В силу части 6 статьи 5516-1 Градостроительного кодекса при исключении СРО НОСТРОЙ из реестра СРО в порядке и по форме, установленным Правительством Российской Федерации, направляет в кредитные организации требования о переводе средств компенсационного фонда (фондов) такой некоммерческой организации на специальный банковский счет (счета) НОСТРОЯ. Указанная норма вступила в силу с 3 июня 2016 года.

51. Ассоциацией (НОСТРОЙ) ведется раздельный учет средств КФ исключенных СРО. Доходы, полученные от размещения таких средств, направляются на пополнение соответствующих КФ исключенных СРО.

52. Вся находящаяся на момент поступления такого требования на специальном банковском счете НОСТРОЙ сумма зачисленных средств КФ ВВ Союза СРО «ОБИНЖ СТРОЙ», сведения о котором исключены из государственного реестра СРО и членом которого являлся причинитель вреда.

53. На основании решения Арбитражного суда Нижегородской области от 15 октября 2018 года по делу А43-20486/2018, оставленного без изменения постановлением суда апелляционной инстанции.

Таким образом, общий объем выплат составил 273,1 млн рублей. При этом в настоящее время в судах и в досудебном порядке рассматриваются требования к СРО в связи с возмещением вреда на сумму 866,1 млн рублей.

Кроме того, по информации, представленной страховыми компаниями, в период с 2013 по 2017 год были осуществлены страховые выплаты в размере 393,5 млн рублей за вред, причиненный членами строительных СРО.

8.2.1.5.2. По данным НОПРИЗ[54], по состоянию на 17 декабря 2019 года членами национального объединения проектировщиков и изыскателей являлись 212 СРО, в том числе 41 изыскательское СРО и 171 проектное СРО. Указанные СРО включали в себя 56 875 членов, в том числе 12 846 организаций, выполняющих инженерные изыскания, и 44 029 организаций, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование.

Всего на специальных банковских счетах действующих СРО были размещены денежные средства в размере 15,1 млрд рублей, в том числе средства КФ ВВ – 6,1 млрд рублей, или 35,8 %, и средства КФ ОДО – 8,97 млрд рублей, или 64,2 %.

По данным НОПРИЗ, в период 2017–2019 годов размер средств, выплаченных СРО из компенсационного фонда в связи с наступлением ответственности СРО по обязательствам своих членов, составил 2,53 млн рублей (с учетом судебных издержек). Выплаты из КФ ОДО не производились.

В период 2016–2019 годов национальным объединением проектировщиков и изыскателей в кредитные организации были направлены требования[55] о переводе на специальные банковские счета средств компенсационного фонда в отношении 50 исключенных СРО, поступили средства компенсационных фондов по 41 СРО. Общий размер поступивших средств компенсационного фонда составил 1 163,4 млн рублей, в том числе по средствам КФ ВВ – 658,7 млн рублей и по средствам КФ ОДО – 504,7 млн рублей. Общий размер перечисленных по заявлениям индивидуальных предпринимателей или юридических лиц[56] средств компенсационных фондов составил 745,8 млн рублей, в том числе по средствам КФ ВВ – 375,1 млн рублей и по средствам КФ ОДО – 370,7 млн рублей.

Более подробная информация о формировании и расходовании средств компенсационных фондов СРО приведена в приложении № 18.

---

54. Ассоциация саморегулируемых организаций общероссийская негосударственная некоммерческая организация – общероссийское отраслевое объединение работодателей «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, и саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации» (далее – НОПРИЗ, национальное объединение проектировщиков и изыскателей).

55. Во исполнение Правил направления национальным объединением в кредитную организацию требований о переводе на специальные банковские счета средств компенсационных фондов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 85.

56. Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо в случае исключения сведений о СРО, членами которой они являлись, из реестра СРО и принятия такого индивидуального предпринимателя или такого юридического лица в члены другой СРО вправе обратиться в соответствующее национальное объединение с заявлением о перечислении зачисленных на его счет средств компенсационного фонда (фондов) на счет СРО, принявшей решение о приеме индивидуального предпринимателя или юридического лица в члены СРО (часть 16 статьи 5516 Градостроительного кодекса). По состоянию на 17 декабря 2019 года в Ассоциацию поступило 8 476 заявлений от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о перечислении средств КФ. Ассоциацией по заявлениям о перечислении приняты следующие решения и в следующем количестве: требования заявителя удовлетворены в полном объеме и перечислены средства КФ на специальный банковский счет действующей СРО – 4 020 обращений; требования заявителя удовлетворены частично и перечислены средства КФ на специальный банковский счет действующей СРО – 618 обращений; в удовлетворении требований заявителя отказано – 3 838 обращений.

8.2.1.6. Сводная информация о поступлении и расходовании средств Фонда в 2017–2019 годах[57] представлена в приложении № 19.

В 2017–2019 годах значительную долю в структуре доходов Фонда составляют обязательные отчисления застройщиков, привлекающих денежные средства участников долевого строительства – 84 814,0 тыс. рублей, 9 655 188,0 тыс. рублей и 31 142 576,0 тыс. рублей, или 89,3, 54,4 и 36,6 % соответственно.

В анализируемом периоде отмечается увеличение доли имущественного взноса Российской Федерации и региональных бюджетов в структуре доходов Фонда для осуществления мер по финансированию завершения объектов незавершенного строительства МКД (с 0 % в 2017 году до 61,9 % в 2019 году). Общий объем которых в 2018–2019 годах составил 60 718 837,0 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 43 500 000,0 тыс. рублей и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации – 17 218 837,0 тыс. рублей.

В структуре расходов Фонда за 2017–2019 годы значительную долю составляет показатель «Увеличение оценочной величины обязательств Фонда» – 93,8, 86,5 и 90,3 %, объем которых в анализируемом периоде увеличился на 592 122 761 тыс. рублей, или в 1 074,2 раза, и по состоянию на 1 января 2020 года составил 592 674 474,0 тыс. рублей.

Расходы на целевые мероприятия Фонда за период 2017–2019 годов составили 0 рублей, 8 546 660 тыс. рублей и 61 562 207 тыс. рублей (0, 10,5 и 9,4 % общего объема расходов соответственно)[58].

В анализируемом периоде отмечается значительное увеличение расходов на содержание аппарата управления Фонда, объем которых по сравнению с 2017 годом увеличился на 359 310,0 тыс. рублей, или в 32,5 раза, и в 2019 году составил 370 711,0 тыс. рублей, что в основном обусловлено увеличением численности сотрудников Фонда (в 74 раза).

При этом в 2019 году основную часть расходов 321 152,0 тыс. рублей, или 86,6 %, составляли расходы, связанные с оплатой труда (включая начисления).

Так, средняя ежемесячная заработная плата в Фонде составила:

- в 2017 году – 372,9 тыс. рублей;
- в 2018 году – 422,7 тыс. рублей;
- в 2019 году – 219,2 тыс. рублей (338,9 тыс. рублей – у сотрудников структурных подразделений, расположенных в г. Москве, и 61,2 тыс. рублей – у сотрудников созданного в 2019 году структурного подразделения Фонда «Единый сервисный центр» в г. Воронеже[59]).

57. Согласно данным отчетов Фонда за 2017 и 2018 годы и оперативным данным за 2019 год.

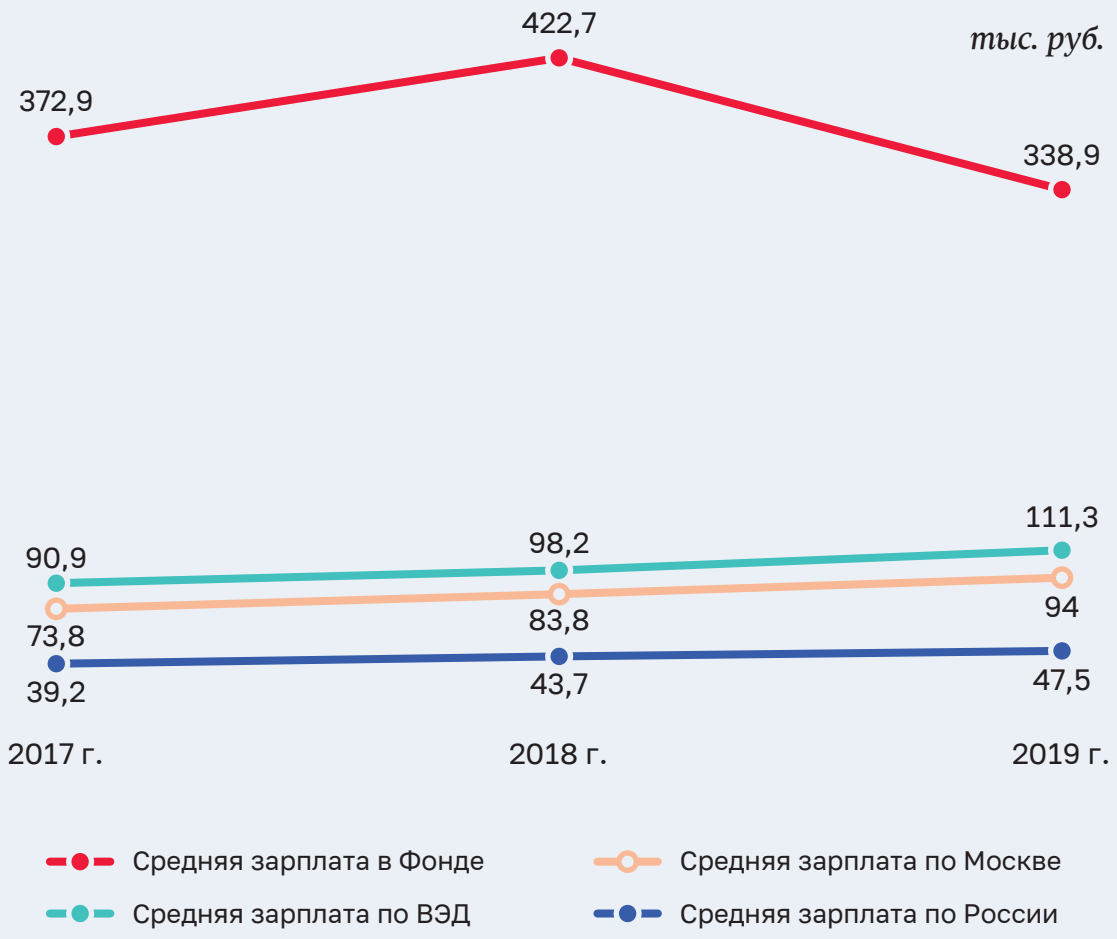
58. В анализируемом периоде (2018–2019 годы) расходы на финансирование процедуры конкурсного производства группы компаний «Урбан-Групп», признанных несостоятельными (банкротами) по решению суда составили 70 108 867 тыс. рублей, (расходы на финансирование мероприятий по завершению строительства объектов незавершенного строительства – 69 179 404,0 тыс. рублей, перечисление добровольного имущественного взноса в Фонд «Специальные проекты Фонда защиты прав дольщиков» – 51 000,0 тыс. рублей). При этом значительная часть (96,8 %) общего объема расходов Фонда, с которыми сопоставляется сумма расходов на целевые мероприятия, представлена увеличением оценочной величины обязательств Фонда, что не является расходованием денежных средств.

59. По информации Фонда, разница в оплате труда сотрудников, находящихся в г. Москве и г. Воронеже (в 5,5 раза в 2019 году), обусловлена рыночным уровнем оплаты труда (в регионах меньше, чем в Москве), уровнем ответственности и требуемой квалификации сотрудников, а также размещением руководящего состава Фонда в г. Москве.

В анализируемом периоде уровень средней заработной платы сотрудников Фонда в г. Москве превышал среднюю заработную плату:

- по России – в 9,5, 9,7 и 7,1 раза;
- по г. Москве – в 5,1, 5 и 3,6 раза;
- по соответствующему виду экономической деятельности в Российской Федерации – в 4,1, 4,3 и 3 раза соответственно[60].

Динамика среднемесячной заработной платы в АО «ДОМ.РФ»



60. По информации Фонда, установление высокой заработной платы сотрудникам в г. Москве обусловлено тем, что деятельность Фонда уникальна и требует найма в штат профессионалов с исключительными компетенциями (набор осуществляется по большому перечню критериев, среди которых высокий уровень образования, успешный опыт работы в смежных областях, высокая мотивация, организаторские способности, морально-этические качества). Кроме того, перед сотрудниками поставлены существенные задачи, выполнение которых требует высокой вовлеченности в работу. Процессы в Фонде выстраивались с нуля, без возможности использования опыта аналогичных организаций, что, в свою очередь, требовало создания уникального штата с широким набором компетенций.

Кроме заработной платы сотрудникам Фонда предоставлялись услуги добровольного медицинского страхования[61] и возмещались расходы на занятие спортом[62]. Средняя заработная плата дочерних организаций Фонда (фонд «Специальные проекты Фонда защиты прав дольщиков» и ООО «Технический заказчик Фонда защиты прав дольщиков») также значительно превышает среднюю заработную плату по Российской Федерации и по г. Москве за указанный период.

Справочно: фонд «Специальные проекты Фонда защиты прав дольщиков» (далее – фонд СП): 2019 год – 270,8 тыс. рублей; ООО «Технический заказчик Фонда защиты прав дольщиков» (далее – ООО ТЗ): 2018 год – 215,7 тыс. рублей, 2019 год – 201,7 тыс. рублей.

Информация о средней заработной плате в месяц сотрудников фонда СП и ООО ТЗ за 2018–2019 годы представлена на основании сведений о численности и заработной плате работников (форма № П-4) в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование организации	Средняя численность, чел.		Фонд оплаты труда (в том числе выплаты социального характера)		Средняя заработная плата в месяц	
	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.
Фонд СП	0	28	3,8	90 998,1	0	270,8
ООО ТЗ	13,5	76,9	34 948,2	186 099,0	215,7	201,7

В 2018 году Фондом финансирование фонда СП не осуществлялось. В 2019 году Фондом направлены средства фонду СП в размере 14 538 592 тыс. рублей, из них 112 236 тыс. рублей, или 0,7 %, для погашения прочих расходов (включая заработную плату сотрудников), связанных со строительством, указанных в статье 18 Федерального закона № 214-ФЗ.

Планируемые суммы затрат на финансирование строительства в 2020 году Фонд указывает в прогнозах кассовых выплат по расходам федерального бюджета на основании потребности в финансировании, сведения о которой Фонд получает от фонда СП на ежемесячной основе с соблюдением условий, установленных частью 2 статьи 18 Федерального закона № 214-ФЗ.

В период деятельности Фонда в связи с отсутствием договорных обязательств средства Фонда ООО ТЗ не предоставлялись[63].

61. Договоры добровольного медицинского страхования с АО «СОГАЗ» от 29 декабря 2017 г. № ФЗП-04/17-17 на сумму 478,1 тыс. рублей и от 31 декабря 2018 г. № 19LM2697 на сумму 4 764,2 тыс. рублей.

62. Приказами Фонда от 9 октября 2017 г. № 06-к, от 25 февраля 2019 г. № 14-к установлен норматив на 1 человека в год: г. Москва – не более 20 тыс. рублей, г. Воронеж – не более 12 тыс. рублей.

63. Финансирование деятельности ООО «Технический заказчик Фонда защиты прав дольщиков» осуществляется за счет средств займов, полученных от АО «ДОМ.РФ».

8.2.1.7. Для завершения проблемных объектов группы компаний «СУ-155» между Минстроем России, АО «ДОМ.РФ» и Росимуществом были заключены договора о предоставлении бюджетных инвестиций от 25 декабря 2018 года № 01-05/258 и от 20 декабря 2019 г. № 069-19-2019-003.

Анализ показал, что на момент заключения договора от 25 декабря 2018 г. № 01-05/258 13 из 38 объектов группы компаний «СУ-155», достройка которых предполагалась за счет предоставленных АО «ДОМ.РФ» бюджетных инвестиций, уже были введены в эксплуатацию. По договору от 20 декабря 2019 г. № 069-19-2019-003 из 40 объектов Су-155[64], в отношении которых осуществлялось финансирование, ранее уже были завершены строительством 37 объектов.

При этом средства в размере 2 319,2 млн рублей (в 2019 году) и 2 890,8 млн рублей (в 2020 году) АО «ДОМ.РФ» были выделены на достройку двух проблемных объектов, являющихся по факту жилыми комплексами «бизнес-класса» и расположенных по адресу: г. Москва, Балаклавский пр., корп. 2АБВ (дублер Варшавское шоссе) и Новые Черемушки кв. 10С, корп. 8, доходы от реализации свободных площадей которых не были учтены при расчете общего дефицита средств, необходимых для достройки проблемных объектов группы компаний «СУ-155».

8.2.1.8. В соответствии с изменениями, внесенными 2 августа 2019 года в статью 23.1 Федерального закона № 214-ФЗ, вместо реестра пострадавших граждан в настоящее время в единой информационной системе жилищного строительства АО «ДОМ.РФ» ведется единый реестр проблемных объектов (далее – ЕРПО).

По состоянию на 4 марта 2020 года в ЕРПО включен 3 061 дом с жилой площадью 18,1 млн кв. м, 1 071 застройщик в 76 субъектах Российской Федерации[65].

Наибольшее количество проблемных объектов числится в Московской области – 755 домов, или 24,7 %; в Краснодарском крае – 261 домов, или 8,5 %; в Ленинградской области – 226 домов, или 7,4 %; в Нижегородской области – 190 домов, или 6,2 %.

Справочно: согласно информации, представленной 74 субъектами Российской Федерации, на их территории находятся 2 815 проблемных объектов (МКД) общей площадью 15 907,1 тыс. кв. м (приложение № 20).

С учетом складывающейся в стране социально-экономической ситуации, снижения покупательной способности населения, а также участившихся случаев банкротства небольших и средних застройщиков, по мнению Счетной палаты, существуют риски дальнейшего увеличения количества проблемных объектов и, соответственно, числа обманутых дольщиков.

При этом до настоящего времени отсутствует точная и достоверная информация об общем количестве пострадавших граждан – участниках долевого строительства. По различным экспертным оценкам, их общее количество в настоящее время составляет от 180 до 200 тыс. человек.

64. Объекты группы компаний «СУ-155», указанные в договоре от 20 декабря 2019 г. № 069-19-2019-003, полностью совпадают по своим наименованиям с объектами группы компаний «СУ-155» с наименованием объектов, реализованных в рамках договора от 25 декабря 2018 г. № 01-05/258.

65. За февраль 2020 года общее количество таких объектов и их жилая площадь в 76 регионах увеличились на 70 МКД и на 0,6 млн кв. м соответственно.

Согласно предварительной оценке Фонда стоимость завершения строительства указанных проблемных объектов составляет порядка 686 млрд рублей[66], которая рассчитана на основе средней стоимости завершения строительства объектов застройщиков группы компаний «Урбан–Групп», ООО «Строительная компания «Реставрация» и ООО «Квартстрой-Центр» (35,9 тыс. рублей за 1 кв. м).

Справочно: согласно информации, представленной 60 субъектами Российской Федерации, стоимость достройки объекта незавершенного строительства (МКД) составляет порядка 211 804 млн рублей (расчетно). В других субъектах Российской Федерации (например, в г. Москве) определить стоимость завершения строительства не представляется возможным, поскольку по части объектов, завершаемых строительством за счет средств бюджета г. Москвы, ведется разработка проектной

66. По данным Минстроя России, только в 2020 – 2022 годах для завершения строительства проблемных объектов потребуется порядка 533 млрд рублей, в том числе в виде имущественных взносов из федерального бюджета – 300,5 млрд рублей.

Результаты работы Фонда по реализации мероприятий по защите прав граждан – участников долевого строительства в 2018–2019 годах

Завершено строительство:

- 3 122 жилых помещений
- 1 344 кладовых
- 276 машиномест
- 17 объектов инфраструктуры
- 8 объектов инженерно-технического назначения

документации, по части – осуществляется государственная экспертиза сметной стоимости строительства (приложение № 21).

В соответствии с пунктом 6 статьи 3 Федерального закона № 218-ФЗ деятельность Фонда подлежит ежеквартальному актуарному оцениванию.

При текущем тарифе[67] актуарный дефицит компенсационного фонда будет увеличиваться с 616,2 млрд рублей (на 1 января 2020 года) до 1 028,2 млрд рублей (на 31 декабря 2024 года)[68].

Более подробно информация по указанному вопросу представлена в приложении № 22.

С учетом завершения достройки застройщиками МКД с использованием механизма долевого финансирования в предстоящие 2–3 года, невозможности значительного увеличения размера тарифа, а также планируемого полного исчерпания компенсационного фонда уже в 2020 году непрерывность деятельности Фонда может быть обеспечена только за счет внесения имущественных взносов Российской Федерации и/или иных публично-правовых образований на финансирование мероприятий по завершению строительства проблемных объектов.

АО «ДОМ.РФ» в марте 2019 года направлены предложения в Минфин России и Минстрой России[69] о планируемой на 2019–2024 годы потребности

67. Обязательные отчисления (взносы) застройщиков в компенсационный фонд в размере 1,2 % согласованной сторонами цены каждого договора участия в долевом строительстве.

68. По данным актуарной оценки на 30 сентября 2019 года.

69. Письмо от 6 марта 2019 г. № 2640-ДФ.

в финансировании Фонда в виде имущественных взносов за счет средств федерального бюджета в общей сумме 722 млрд рублей[70], в том числе: для завершения строительства МКД, по которым не уплачивались взносы в компенсационный фонд, – 347,0 млрд рублей; для покрытия дефицита компенсационного фонда – 330,0 млрд рублей и для формирования фонда гарантийного покрытия – 45,0 млрд рублей (приложение № 23).

При этом согласно Федеральному закону № 380-ФЗ[71] Фонду в 2020 году для осуществления мероприятий по финансированию завершения строительства объектов незавершенного строительства МКД предусмотрены бюджетные ассигнования только в размере 3,0 млрд руб.[72]

Параметры финансирования мероприятий по завершению объектов незавершенного строительства

70. Кроме того, также предлагалось направить в 2019 году средства федерального бюджета в АО «ДОМ.РФ» в размере 40,0 млрд рублей для целей докапитализации АО «Банк ДОМ.РФ».

71. Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 – 2022 годов» (далее – Федеральный закон № 380-ФЗ).

72. Согласно части 12 статьи 21 Федерального закона № 380-ФЗ в 2020 году Фонд вправе использовать для осуществления мероприятий по финансированию завершения строительства объектов незавершенного строительства – МКД средства неиспользованных имущественных взносов Российской Федерации в указанную компанию, предоставленных в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» на указанные цели.

Справочно: согласно информации, представленной 74 субъектами Российской Федерации, в 2020–2022 годах на достройку объектов незавершенного строительства (многоквартирные дома) в 32 регионах предусмотрены средства консолидированных бюджетов в размере 40 688 млн рублей, в том числе
в 2020 году – 25 013,2 тыс. рублей (приложения №№ 24–25).

8.2.2. Оценка результативности расходования средств, предназначенных для обеспечения законных прав и интересов граждан – участников долевого строительства

8.2.2.1. По состоянию на 1 января 2020 года Фондом с использованием различных механизмов восстановления прав дольщиков завершено строительство 3 122 жилых помещений, 1 344 кладовых, 276 машино-мест, осуществлена выплата компенсации 1 315 гражданам и завершено строительство 17 объектов инфраструктуры и 8 объектов инженерно-технического назначения.

8.2.2.2. Согласно соглашениям, заключенным с Минстроем России, по итогам 2019 года установленный Фонду показатель результативности «количество участников долевого строительства, перед которыми исполнены обязательства по передаче жилых помещений» был определен в количестве 3 000 человек. Согласно отчетам Фонда в 2019 году указанные обязательства были исполнены перед 3 219 человек[73].

8.2.2.3. Правительством Российской Федерации утвержден План мероприятий «дорожная карта» по восстановлению прав граждан – участников долевого строительства в МКД группы компаний «Урбан–Групп» от 21 июля 2018 г. № 5620п-П9 (далее – План), согласно которому мероприятия по завершению строительства и передаче помещений по жилым комплексам группы компаний «Урбан–Групп» должны быть завершены до конца 2022 года.

Фондом и правительством Московской области согласован адресный перечень из 65 жилых домов в 6 жилых комплексов и объектов инфраструктуры, подлежащих завершению строительства[74].

Планом предусмотрено софинансирование мероприятий по завершению строительства домов в равных долях из средств федерального бюджета и бюджета Московской области. Завершение строительства объектов инфраструктуры в размере 100 % сметной стоимости предусмотрено за счет средств бюджета Московской области.

Справочно: совокупный размер средств, предусмотренных на цели осуществления мероприятий по финансированию завершения строительства объектов незавершенного строительства – МКД в 2018–2020 годах составляет 33,1 млрд рублей,

73. Согласно информации Фонда показатели результативности дочерних организаций (фонда СП и ООО ТЗ) соответствуют показателям, установленным Фонду соглашениями с Минстроем России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

74. По предварительной оценке, стоимость завершения строительства составит 67,6 млрд рублей и будет уточнена по результатам проверки достоверности определения сметной стоимости проектной документации ГАУ МО «Мособлгосэкспертиза».

в том числе из федерального бюджета в виде имущественного взноса в Фонд – 14 млрд рублей и из бюджета Московской области – 19,1 млрд рублей.

По состоянию на 1 января 2020 года между Фондом и Минстроем России заключены соглашения на предоставление имущественных взносов в общем размере 11 млрд рублей за счет средств федерального бюджета, и с правительством Московской области на предоставление субсидий из бюджета Московской области в размере 10,2 млрд рублей[75].

В настоящее время Фондом в рамках реализации мероприятий по обеспечению прав дольщиков в Московской и Нижегородской областях по завершению строительства:

- объектов «Урбан–Групп» завершено строительство 10 МКД с общей жилой площадью в размере 209 тыс. кв. м и восстановлены права свыше 5,6 тыс. граждан – участников долевого строительства[76];
- объектов ООО «Квартстрой-Центр» завершено строительство четырех МКД с общей жилой площадью в размере 8 тыс. кв. м и восстановлены права свыше 0,2 тыс. дольщиков.

Более подробная информация по данному вопросу приведена в приложении № 26.

8.2.2.4. По результатам принятых решений наблюдательным советом Фонда в декабре 2019 года банк-агент по поручению Фонда принял заявления и осуществил выплаты 1318 участникам долевого строительства на общую сумму 2,4 млрд рублей в 9 субъектах Российской Федерации.

Кроме того, в 2019 году по проекту «Новинки Smart City», права и обязательства по которому перешли фонду СП в июле 2019 года, на финансирование мероприятий по завершению строительства объектов были направлены средства в размере 125 млн рублей.

В течение января 2020 года банк-агент по поручению Фонда осуществил прием заявлений и выплатил компенсации 1640 участникам долевого строительства в размере 2,7 млрд рублей в восьми субъектах Российской Федерации.

8.2.2.5. Согласно информации Минстроя России[77] для завершения строительства и ввода в эксплуатацию объектов группы компаний «СУ-155» АО «Банк ДОМ.РФ» в соответствии с Планом мероприятий сформирована необходимая организационная правовая и финансовая инфраструктура, а также налажено эффективное взаимодействие с пострадавшими участниками строительства и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

75. Кроме того, в январе 2020 года между Фондом и правительством Московской области было заключено дополнительное соглашение о предоставлении субсидии из бюджета Московской области в размере 3,0 млрд рублей.

76. В соответствии с графиком ввода объектов «Урбан–Групп» в 2020 году планируется ввести в эксплуатацию 22 дома и восстановить права более 5,2 тыс. граждан – участников долевого строительства, в 2021 году – 33 дома для 4,6 тыс. дольщиков.

77. Проект доклада Президенту Российской Федерации (письмо Минстроя России в Правительство Российской Федерации от 20 января 2020 г. № 1399-ВЯ (на № ДМ-П39-3049 от 15 мая 2017 г.).

По данным АО «Банк ДОМ.РФ», производственной программой предусмотрено завершение строительства 130 жилых домов в 14 регионах для исполнения обязательств перед 27 649 участниками строительства.

Результатами проведенной в 2016–2019 годах работы стало завершение строительства 123 МКД, а также 3 блок-секций корпуса № 1 ЖК «Каменка» в г. Санкт-Петербурге. Кроме того, за указанный период удовлетворены права участников строительства о передаче жилых помещений в 4 объектах группы компаний «СУ-155» путем выплаты им денежных средств.

Таким образом, в анализируемый период восстановлены права более 26,8 тыс. участников строительства группы компаний «СУ-155» в Владимирской, Волгоградской, Ивановской, Калининградской, Калужской, Костромской, Ленинградской, Московской, Нижегородской, Тверской, Тульской и Ярославкой областях, а также в г. Москве и г. Санкт-Петербурге.

В 2020 году планируется:

- завершить в первом полугодии 2020 года строительство оставшихся 2 жилых домов, расположенных в г. Москве, а также блок-секции 1.4, корпуса № 1 ЖК «Каменка», расположенного в г. Санкт-Петербурге;
- выполнить поручения в отношении объектов незавершенного строительства ЖК «Восточный» в г. Звенигороде Московской области;
- восстановить права граждан – участников долевого строительства объектов застройщика ОАО «Ивановская Домостроительная компания» по объекту группы компаний «СУ-155», расположенному в Ивановской области.

По оценке Фонда, предполагаемый размер предельной суммы выплат возмещения гражданам по договорам участия в долевом строительстве, предусматривающим передачу жилых помещений по ЖК «Восточный» в г. Звенигород Московской области, за счет средств федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации составит порядка 1,4 млрд рублей[78].

В части объектов группы компаний «СУ-155», расположенных в Ивановской области, Фондом[79] принято решение о выплате компенсаций пострадавшим гражданам в размере 105,1 млн рублей. В качестве источника восстановления прав граждан определено имущество Фонда, сформированное за счет имущественного взноса

78. В целях восстановления прав граждан – участников строительства корпусов 6, 9, 10, 13 ЖК «Восточный» в г. Звенигороде Московской области, строительно-монтажные работы по которым застройщиком не ведутся, Правительством Российской Федерации издано распоряжение от 31 декабря 2019 г. № 3270-р, предусматривающее финансирование осуществляемых Фондом необходимых мероприятий за счет средств федерального бюджета.

79. Решение наблюдательного совета Фонда от 15 ноября 2019 г. № НС-10/2019.

Российской Федерации[80], в размере 97,7 млн рублей и за счет имущественного взноса Ивановской области – 7,4 млн рублей.

8.2.3. Анализ результативности деятельности Минстроя России, иных федеральных органов исполнительной власти и Банка России при осуществлении мониторинга и контроля по вопросам обеспечения законных прав и интересов граждан – участников долевого строительства в рамках действующего законодательства

8.2.3.1. В соответствии с частью 1 статьи 23 Федерального закона № 214-ФЗ государственное регулирование в области долевого строительства МКД и (или) иных объектов недвижимости осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Минстроем России), а также другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции.

Согласно пункту 1 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации[81] (далее – Положение № 1038) Минстрой России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в том числе функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере долевого строительства МКД и (или) иных объектов недвижимости.

В соответствии с пунктом 5.2.36 Положения № 1038 к полномочиям Минстроя России относится принятие нормативных правовых актов, в том числе по установлению критериев, согласно которым граждане, чьи денежные средства привлечены для строительства МКД и чьи права нарушены, относятся к числу пострадавших, и правил ведения контролирующим органом реестра таких граждан (пункты). Критерии отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства МКД и чьи права нарушены, к числу пострадавших граждан

80. Совокупный размер средств, предусмотренных федеральным бюджетом на цели финансирования мероприятий по завершению строительства МКД проблемных застройщиков, составляет 32,5 млрд рублей. Субсидия предоставлена Фонду в виде имущественного взноса Российской Федерации в имущество публично-правовой компании «Фонд зашиты прав граждан – участников долевого строительства» для осуществления мероприятий по финансированию завершения строительства объектов незавершенного строительства многоквартирных домов (Соглашение от 10 октября 2019 г. № 069-20-2019-005, дополнительное соглашение от 6 ноября 2019 г. № 069-20-2019-005/1, дополнительное соглашение от 10 декабря 2019 г. № 069-20-2019-005/2). Субсидия предоставлена получателю субсидии (Фонду) в том числе для финансирования мероприятий по завершению строительства объектов незавершенного строительства – МКД в соответствии с решениями о финансировании, принятыми получателем субсидии в порядке, установленном статьей 131 Федерального закона «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» (пункт 1.1.1 Л. Соглашения) и выплаты возмещения гражданам в соответствии со статьей 13 Федерального закона «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» (пункт 1.1.1.2.6. Соглашения).

    Решение о финансировании или о нецелесообразности финансирования мероприятий по восстановлению прав граждан принимается наблюдательным советом Фонда в соответствии с Правилами.

    Предельный уровень софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации из федерального бюджета определен распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 г. № 1450-р на 2019 год и распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 1553-р на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. Предельный уровень софинансирования из бюджета Ивановской области составляет 7%.

81. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038.

и правила ведения реестра пострадавших граждан[82] утверждались приказом Минстроя России[83].

Согласно части 2 статьи 23 Федерального закона № 214-ФЗ государственный контроль (надзор) в области долевого строительства МКД и (или) иных объектов недвижимости осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого осуществляется данное строительство (контролирующий орган).

Права и обязанности контролирующего органа определены частью 3 статьи 23 Федерального закона № 214-ФЗ, в том числе осуществление контроля за деятельностью застройщиков, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства для строительства МКД и (или) иных объектов недвижимости.

Минстрой России как уполномоченный орган[84] вправе осуществлять мониторинг реализации контролирующими органами контрольно-надзорных полномочий в целях осуществления государственного регулирования в области долевого строительства МКД и (или) иных объектов недвижимости путем взаимодействия в единой информационной системе жилищного строительства.

Справочно: в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2018 г. № 1133 установлен адрес сайта https://наш.дом.рф/ в качестве адреса сайта единой информационной системы жилищного строительства в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

С 2016 года Минстроем России осуществляется мониторинг реализации мероприятий по достройке и вводу в эксплуатацию объектов группы компаний «СУ-155» и по восстановлению прав дольщиков во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л.Мутко от 30 мая 2018 г. № ВМ-П9-2993.

В рамках выполнения подпункта «д» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации В.В.Путина от 4 мая 2017 г. № Пр-889 Минстроем России в 2017–2020 годах вносились в Правительство Российской Федерации проекты докладов Президенту Российской Федерации о мерах, принимаемых для завершения строительства жилых домов – объектов акционерного общества «Строительное управление № 155»[85].

82. Приказ Минстроя России от 12 августа 2016 г. № 560/пр «Об утверждении критериев отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших граждан и правил ведения реестра пострадавших граждан» утратил силу в связи с изданием приказа Минстроя России от 22 августа 2019 г. № 483/пр «О признании утратившими силу приказов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 12 августа 2016 г. № 560/пр и от 24 января 2018 г. № 37/пр».

83. В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон № 214-ФЗ, вместо реестра пострадавших граждан ведется единый реестр проблемных объектов, состав которого устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

84. В соответствии с пунктом 3.6 части 3 статьи 23 Федерального закона № 214-ФЗ.

85. Письма Минстроя России от 03.08.2017 № 27705-ЛС/07, от 09.08.2018 № 34137-ВЯ/07, от 05.02.2019 № 3326-ВЯ/07, от 22.08.2019 № 30735-ЮГ/07, от 20.01.2020 № 1399-ВЯ/07.

Необходимо отметить, что в проектах докладов Президенту Российской Федерации сроки восстановления нарушенных прав граждан – участников строительства объектов незавершенного строительства группы компаний «СУ-155» переносились Минстроем России с 2018 на 2019 и 2020 годы соответственно.

8.2.3.2. Согласно пункту 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 мая 2017 г. № 1063-р (далее – Распоряжение № 1063-р) субъектам Российской Федерации рекомендовано представлять в Минстрой России ежеквартально актуализированные региональные планы-графики «дорожные карты» по осуществлению мер по решению проблем граждан, включенных в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства МКД и чьи права нарушены (далее – региональные планы-графики).

Минстрой России в соответствии с пунктом 3 Распоряжения № 1063-р должен осуществлять мониторинг выполнения утвержденных региональных планов-графиков и ежеквартально представлять в Правительство Российской Федерации доклад о ходе их реализации.

Анализ, содержащейся в докладах[86] информации показал, что она носит в целом формальный характер. Так, в докладах приведена обобщенная информация о результатах реализации регионами планов-графиков, а также об изменении количества «проблемных объектов» в разрезе субъектов Российской Федерации.

С учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 151-ФЗ, изменились порядок и форма представления субъектами Российской Федерации сведений о реализации мероприятий по решению проблем обманутых дольщиков.

Так, Федеральным законом № 151-ФЗ предусмотрено, что для реализации мероприятий по восстановлению прав граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства МКД и (или) иных объектов недвижимости, включенных в ЕРПО, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации утверждается соответствующий план-график реализации таких мероприятий. Сведения из плана-графика, а также информация о его реализации размещаются в единой информационной системе жилищного строительства контролирующим органом субъекта Российской Федерации. Состав сведений ЕРПО утвержден приказом Минстроя России[87].

Кроме того, изменениями, внесенными Федеральным законом № 151-ФЗ были также упразднены полномочия контролирующего органа субъекта Российской Федерации по признанию граждан пострадавшими и по ведению реестра граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства МКД и чьи права нарушены.

86. В 2017 – 2019 годах доклады о результатах мониторинга были направлены Минстроем России письмами от 20 октября 2017 г. № 38003-НС/07, от 19 января 2018 г. № 1553-НС/07, от 17 мая 2018 г. № 22094-АЧ/07, от 27 июля 2018 г. № 32738-НС/07, от 12 ноября 2018 г. № 45380-НС/07, от 11 февраля 2019 г. № 4292-НС/07, от 24 мая 2019 г. № 18928-НС/07 и от 26 июля 2019 г. № 27010-НС/07. В докладах Минстроя России (письма от 10 октября 2019 г. № 38093-НС/07 и от 10 января 2020 г. № 198-НС/07) информация представлена с учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 151-ФЗ.

87. Приказ Минстроя России от 19 сентября 2019 г. № 555/пр «О составе сведений единого реестра проблемных объектов».

Вместе с тем соответствующие изменения, учитывающие особенности представления субъектом Российской Федерации сведений о региональном плане-графике и информации о ходе его реализации, в Распоряжение № 1063-р не внесены[88]. Более подробная информация по данному вопросу содержится в приложении № 27.

8.2.3.3. Информация об осуществлении Минстроем России государственного контроля за деятельностью национальных объединений СРО путем проведения плановых и внеплановых проверок представлена в приложении № 28.

8.2.3.4. Информация об осуществлении Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) государственного надзора в отношении СРО в области строительства, проектирования, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства приведена в приложении № 29.

9. Выводы

9.1. Согласно данным единого реестра проблемных объектов по состоянию на 4 марта 2020 года в ЕРПО включен 3 061 дом с жилой площадью 18,1 млн кв. м, 1 071 застройщик в 76 субъектах Российской Федерации. Наибольшее количество проблемных объектов находятся в Московской области – 755 домов, или 24,7 %, в Краснодарском крае – 261 дом, или 8,5 %, в Ленинградской области – 226 домов, или 7,4 %, в Нижегородской области – 190 домов, или 6,2 %.

9.2. С учетом складывающейся в стране социально-экономической ситуации, снижения покупательной способности населения, а также участившихся случаев банкротства небольших и средних застройщиков, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, существуют риски дальнейшего увеличения количества проблемных объектов и, соответственно, числа обманутых дольщиков.

При этом до настоящего времени отсутствует точная и достоверная информация об общем количестве пострадавших граждан – участников долевого строительства. По различным экспертным оценкам, их количество в настоящее время составляет от 180 до 200 тыс. человек.

88. Как следует из письма Минстроя России от 10 октября 2019 г. № 38093-НС/07, в целях реализации положений Федерального закона № 151-ФЗ Министерством издан приказ от 22 августа 2019 г. № 483/пр «О признании утратившим силу приказов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 12 августа 2016 г. № 560/пр и от 24 января 2018 г. № 37/пр», а также подготовлен проект распоряжения Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении формы плана-графика по осуществлению мер по решению проблем граждан, включенных в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены». Письмами Минстроя России от 16 января 2020 г. № 831-НС/07 и от 10 марта 2020 г. № 8496-ВЯ/07 доработанная в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации форма плана-графика направлена в Правительство Российской Федерации.

9.3. В настоящее время осуществляется комплекс мероприятий, в том числе и в сфере нормативно-правового регулирования, направленных на обеспечение пострадавших от неправомерных действий застройщиков жилыми помещениями и денежными выплатами (компенсациями). Вместе с тем учитывая, что его практическая реализация началась в основном с середины 2019 года после внесения соответствующих изменений в федеральные законы № 214-ФЗ и № 218-ФЗ, оценить результативность принимаемых мер в данный момент не представляется возможным.

9.4. Анализ показал, что в настоящее время в Российской Федерации в целом сформирована нормативно-правовая база, направленная на обеспечение прав граждан – участников долевого строительства.

Вместе с тем Правительством Российской Федерации в рамках реализации Федерального закона № 218-ФЗ до настоящего времени не утверждены правила предоставления поручительств по заключенному застройщиком с уполномоченным банком кредитному договору, предусматривающему предоставление целевого кредита на строительство (создание) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости в соответствии с Федеральным законом № 214-ФЗ и порядок принятия Фондом решения о выдаче такого поручительства, предусмотренные частью 2 статьи 132 Федерального закона № 218-ФЗ.

Кроме того, Правительством Российской Федерации также не утвержден порядок предоставления земельного участка без проведения торгов юридическим лицам, принявшим на себя обязательство по завершению строительства объектов незавершенного строительства и исполнению обязательств застройщика перед гражданами, принятие которого предусмотрено подпунктом 31 части 2 статьи 396 Земельного кодекса Российской Федерации.

9.5. С учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 151-ФЗ, изменились порядок и форма представления субъектами Российской Федерации сведений о реализации мероприятий по решению проблем обманутых дольщиков, а также были упразднены полномочия контролирующего органа субъекта Российской Федерации по признанию граждан пострадавшими и ведению реестра граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства МКД и чьи права нарушены.

Вместе с тем в Распоряжение № 1063-р не внесены соответствующие изменения, учитывающие особенности представления субъектом Российской Федерации сведений о региональном плане-графике и информации о ходе его реализации.

9.6. Надзорный процесс за деятельностью страховщиков, в том числе осуществлявших страхование ГОЗ, со стороны Банка России носит общий характер без привязки к конкретному виду страхования, осуществляемому страховщиками.

9.7. Предусмотренные законодательством о долевом строительстве требования к субъектам страхового дела, осуществлявшим страхование ГОЗ, были не достаточны. Повышение с 1 октября 2015 года требований к величине собственных средств (капитала) страховых организаций до 1 млрд рублей и установление для Банка России

обязанности по размещению на официальном сайте в сети Интернет списка страховщиков, удовлетворяющих требованиям законодательства о долевом строительстве, также не позволило решить проблему защиты дольщиков.

9.8. За период с 2014 по 2018 год совокупная страховая премия страховых организаций (включая страховые организации с отозванными лицензиями на осуществление деятельности) по всем договорам страхования ГОЗ составила 57,4 млрд рублей, за период с 2014 года до 1 июля 2019 года (с учетом возвратов страховых премий в 2019 году) – 56,4 млрд рублей. При этом страховые выплаты по договорам страхования ГОЗ за период 2017–2019 годов составили в общей сумме 2,6 млрд рублей, или 4,6 % общей суммы полученной страховой премии.

9.9. Причиной низкого уровня страховых выплат по договорам страхования ГОЗ являются в том числе особенности действовавшего законодательства в части защиты прав дольщиков. В частности, в качестве страхового случая законодательство о долевом строительстве устанавливало только признание по решению суда застройщика банкротом или обращение по судебному решению взыскания на предмет залога (земельный участок, на котором осуществлялось долевое строительство), что приводило к серьезным затруднениям по получению дольщиками страхового возмещения.

9.10. В Фонд поступили сведения и денежные средства от 15 страховых организаций и 5 банков, из которых 13 страховщиков и 5 банков по состоянию на 1 января 2020 года перечислили денежные средства на счет Фонда в размере 2 721,2 млн рублей, или 78,4 % суммы денежных средств по представленным страховыми организациями (банками) актам.

9.11. Основной объем задолженности по перечислению средств страховой премии, подлежащей передаче в Фонд страховыми организациями (4 536,0 млн рублей, или 54,3 %), составляет задолженность ООО «СК «Респект». В связи с неисполнением ООО «СК «Респект» своих обязанностей по перечислению в Фонд денежных средств и направлению актов сверки с застройщиками Фондом были предъявлены соответствующие иски в Арбитражный суд Российской Федерации.

9.12. По состоянию на начало февраля 2020 года в 43 субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты о создании региональных фондов по защите прав граждан – участников долевого строительства. При этом большая часть указанных фондов находится в процессе формирования. Мероприятия по финансированию завершения строительных работ на проблемных объектах и восстановлению прав участников долевого строительства осуществляются в настоящее время только 13 региональными фондами.

9.13. По состоянию на 1 января 2020 года всеми субъектами Российской Федерации, на территории которых находятся проблемные объекты, утверждены региональные планы-графики «дорожные карты» по осуществлению мер по решению проблем

граждан, включенных в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства МКД и чьи права нарушены.

В большинстве регионов полное восстановление прав граждан – участников долевого строительства планируется завершить в 2020–2022 годах, в 11 регионах – в 2023 году, и в 1 регионе – в 2025 году.

9.14. Анализ действующего законодательства показал, что в регулирующих деятельность СРО нормативных правовых актах в сфере градостроительной деятельности отсутствуют положения, учитывающие законные права и интересы граждан – участников долевого строительства.

9.15. Анализ показал, что деятельность застройщиков в рамках ДДУ по привлечению денежных средств граждан и исполнению обязательства по передаче готового к эксплуатации МКД или иного объекта недвижимости не относится к сфере регулирования СРО в области строительства, а средства КФ ВВ и КФ ОДО могут быть направлены только на цели, предусмотренные частями 1 и 2 статьи 5516 Градостроительного кодекса.

9.16. По состоянию на 1 января 2020 года на специальных банковских счетах 223 действующих строительных СРО размещено 94,7 млрд рублей средств компенсационных фондов, в том числе средства КФ ВВ – 33,9 млрд рублей, или 35,8 %, и средства КФ ОДО – 60,8 млрд рублей, или 64,2 %, на счетах 212 СРО, занимающихся вопросами проектирования и инженерных изысканий, – 15,1 млрд рублей, в том числе средства КФ ВВ – 6,1 млрд рублей, или 35,8 %, и средства КФ ОДО – 8,97 млрд рублей, или 64,2 %.

9.17. В период 2017–2019 годов из средств компенсационных фондов СРО осуществлены выплаты на общую сумму 275,6 млн рублей, в том числе по возмещению вреда – 215,1 млн рублей и при обеспечении договорных обязательств в связи с причинением ущерба – 60,5 млн рублей. Кроме того, за период с 2013 по 2017 год были также осуществлены страховые выплаты в размере 393,5 млн рублей за вред, причиненный членами СРО.

9.18. В 2018, 2019 годах отмечается низкое кассовое исполнение по средствам, поступившим Фонду в виде имущественного взноса Российской Федерации из федерального бюджета. Так, в 2018 году Фондом было израсходовано только 43,5 млн рублей, или 0,54 % общего объема средств, предусмотренных сводной бюджетной росписью (8 000,0 млн рублей), и в 2019 году – 8 105,7 млн рублей, или 18,6 % общего объема средств (43 556,5 млн рублей), что свидетельствует о низком качестве бюджетного планирования.

В частности, в 2019 году бюджетные ассигнования Фонду в размере 2 000 млн рублей были уменьшены на 1 900,0 млн рублей, а оставшиеся 100,0 млн рублей возвращены в 2020 году в федеральный бюджет как неисполненные назначения в связи с отсутствием утвержденных Правительством Российской Федерации правил

предоставления поручительств по кредитным договорам, предусматривающим предоставление целевого кредита на строительство МКД и (или) иного объекта недвижимости или предоставление кредита в целях рефинансирования (перекредитования) застройщика.

9.19. Выделение Фонду средств из федерального бюджета в виде имущественных взносов Российской Федерации в 2018–2019 годах осуществлялось несмотря на отсутствие оценки степени технической готовности проблемных объектов, определения необходимого размера денежных средств и сроков завершения строительства объектов, а также размера предполагаемого возмещения гражданам – участникам долевого строительства с учетом рыночной стоимости аналогичных жилых помещений на первичном рынке на основании отчетов привлекаемых оценщиков.

9.20. В анализируемом периоде расходы на содержание аппарата управления Фонда по сравнению с 2017 годом увеличились на 359,3 млн рублей, или в 32,5 раза, и в 2019 году составили 370,7 млн рублей. При этом в 2019 году основную часть расходов 321,2 млн рублей, или 86,6 %, составляют расходы, связанные с оплатой труда (включая начисления).

Кроме того, расходы на оплату труда с начислениями сотрудников дочерних организаций Фонда (фонд «Специальные проекты Фонда защиты прав дольщиков» и ООО «Технический заказчик Фонда защиты прав дольщиков») в 2018–2019 годах составили 91,0 млн рублей и 221,0 млн рублей соответственно.

9.21. Средняя ежемесячная заработная плата в Фонде в 2017 году составила 372,9 тыс. рублей; в 2018 году – 422,7 тыс. рублей; в 2019 году – 219,2 тыс. рублей (338,9 тыс. рублей – у сотрудников структурных подразделений, расположенных в г. Москве, и 61,2 тыс. рублей – у сотрудников созданного в 2019 году структурного подразделения Фонда «Единый сервисный центр» в г. Воронеже).

Средняя ежемесячная заработная плата в фонде «Специальные проекты Фонда защиты прав дольщиков» в 2019 году составила 270,8 тыс. рублей, в ООО «Технический заказчик Фонда защиты прав дольщиков» в 2018 году – 215,7 тыс. рублей и в 2019 году – 201,7 тыс. рублей.

9.22. В анализируемом периоде уровень средней заработной платы сотрудников структурных подразделений Фонда в г. Москве превышает среднюю заработную плату по Российской Федерации в 9,5, 9,7 и 7,1 раза; среднюю заработную плату по г. Москве – в 5,1, 5 и 3,6 раза; среднюю заработную плату по соответствующему виду экономической деятельности в Российской Федерации – в 4,1, 4,3 и 3 раза соответственно.

9.23. Основной проблемой, оказывающей в данный момент влияние на ход реализации мероприятий по обеспечению законных прав граждан – участников долевого строительства, является обеспечение их финансирования.

Так, согласно предварительной оценке Фонда стоимость завершения строительства МКД, находящихся в настоящее время в едином реестре проблемных объектов, составляет порядка 686 млрд рублей. При этом актуарный дефицит компенсационного фонда при действующем тарифе по состоянию на 1 января 2020 года составляет 616,2 млрд рублей и к 1 января 2025 года с учетом существующих рисков возникновения новых обманутых дольщиков может увеличиться на 412,0 млрд рублей, или в 1,7 раза (до 1 028,2 млрд рублей).

9.24. С учетом того, что достройка застройщиками МКД с использованием средств граждан – участников долевого строительства будет завершена в предстоящие 2–3 года и невозможностью значительного увеличения размера тарифа для застройщиков, непрерывность деятельности Фонда может быть обеспечена только за счет внесения в имущество Фонда имущественных взносов Российской Федерации и/или иных публично-правовых образований на финансирование мероприятий по завершению строительства.

9.25. Согласно оценке АО «ДОМ.РФ» (по состоянию на март 2019 года) в 2019–2024 годах общая потребность в финансировании Фонда за счет средств федерального бюджета составляет 722 млрд рублей, в том числе: для завершения строительства многоквартирных домов, по которым не уплачивались взносы в компенсационный фонд, – 347,0 млрд рублей, для покрытия дефицита компенсационного фонда – 330,0 млрд рублей и для формирования фонда гарантийного покрытия – 45,0 млрд рублей.

9.26. В федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов Фонду на мероприятия по финансированию завершения строительства проблемных объектов предусмотрены бюджетные ассигнования только в размере 3 млрд рублей. По данным, полученным от субъектов Российской Федерации, в 2020–2022 годах средства консолидированных бюджетов на достройку проблемных объектов предусмотрены только в 31 регионе в размере 40,2 млрд рублей, в том числе в 2020 году – 24,5 млрд рублей.

Отсутствие необходимого финансирования содержит в себе риски незавершения мероприятий по восстановлению прав граждан – участников долевого строительства в установленные планами-графиками «дорожными картами» сроки, что, в свою очередь, может привести к увеличению социальной напряженности в обществе.

9.27. По состоянию на 1 января 2020 года Фондом с использованием различных механизмов восстановления прав граждан – участников долевого строительства завершено строительство 3 122 жилых помещений, 1 344 кладовых, 276 машино-мест, осуществлена выплата компенсации 1 315 гражданам и завершено строительство 17 объектов инфраструктуры и восьми объектов инженерно-технического назначения.

9.28. В целях покрытия дефицита средств на завершение строительства проблемных объектов группы компаний «СУ-155» в размере 11,4 млрд рублей в 2018–2019 годах на основании заключенных договоров о предоставлении бюджетных инвестиций

от 25 декабря 2018 г. № 01-05/258 и от 20 декабря 2019 г. № 069-19-2019-003 АО «ДОМ.РФ» из федерального бюджета были предоставлены имущественные взносы Российской Федерации в размере 7 800,0 млн рублей и 4 000,0 млн рублей соответственно.

При этом средства в размере 2 319,2 млн рублей (в 2019 году) и 2 890,80 млн рублей (в 2020 году) АО «ДОМ.РФ» были выделены на достройку двух проблемных объектов, являющихся по факту жилыми комплексами «бизнес-класса» и расположенных по адресу: г. Москва, Балаклавский пр. корп. 2АБВ (дублер Варшавское шоссе) и Новые Черемушки кв. 10С корп. 8, доходы от реализации свободных площадей которых не были учтены при расчете общего дефицита средств, необходимого для достройки проблемных объектов группы компаний «СУ-155».

9.29. Анализ информации, содержащейся в докладах в Правительство Российской Федерации о мониторинге выполнения утвержденных региональных планов-графиков, показал, что указанные доклады носят в целом формальный характер.

10. Предложения

10.1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

10.2. Направить информационные письма Президенту Российской Федерации В.В.Путину, Председателю Правительства Российской Федерации М.В.Мишустину.

10.3. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Приложения: №№ 1–29 на 137 л. в 1 экз.

© Счетная палата Российской Федерации, 2020