



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**



А.Н. Глушков

(подпись)

« 19 » _____ 11 _____ 2020 г.

Утверждено

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (протокол от «19» ноября 2020 г. № 84)

Заключение

по результатам рассмотрения предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы предоставления саморегулируемыми организациями займов за счёт средств компенсационных фондов обеспечения договорных обязательств

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) рассмотрел предложения саморегулируемых организаций по внесению изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27.06.2020 № 938 «Об утверждении Положения об отдельных условиях предоставления займов членам саморегулируемых организаций и порядке осуществления контроля за использованием средств, предоставленных по таким займам» и в Градостроительный кодекс Российской Федерации, направленных на совершенствование механизмов предоставления саморегулируемыми организациями займов своим членам за счёт средств компенсационных фондов обеспечения договорных обязательств.

Рассмотрение проводилось в период с 09.09.2020 по 19.11.2020 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Белоусов А.И. – руководитель рабочей группы;
- 2) Абдульманов А.Р.;
- 3) Дубинина Н.А.;
- 4) Кондратьева И.В.;
- 5) Кузенский А.В.;
- 6) Кузьма И.Е.;
- 7) Курикалов Ю.Л.;
- 8) Макаров П.В.;
- 9) Мешалов А.В.;
- 10) Москвитин М.В.;
- 11) Разумова Н.М.;
- 12) Худзинская И.А.;
- 13) Шевляков В.В.;
- 14) Шериева А.М.

При рассмотрении проанализированы нормы постановления Правительства Российской Федерации от 27.06.2020 № 938 «Об утверждении Положения об отдельных условиях предоставления займов членам саморегулируемых организаций и порядке осуществления контроля за использованием средств, предоставленных по таким займам» (далее – Постановление № 938), Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), Налогового кодекса Российской Федерации и других нормативных правовых актов, а также статистические сведения о саморегулируемых организациях (далее также – СРО) и их членах, имеющиеся в распоряжении Ассоциации «Национальное объединение строителей» (далее – Ассоциация).

По данным Ассоциации, по состоянию на 05.11.2020 26 СРО из 25 субъектов Российской Федерации приняли решения о выдаче 91 займа своим

членам на общую сумму 2,142 млрд рублей, что составляет 42% от фактического размера компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств (далее также - КФ ОДО), который данные СРО могут выдать своим членам в качестве займов.

14.09.2020 возвращён 1 заём, общая сумма возвращённых займов (с процентами) составляет 42,05 млн рублей.

По 50 договорам займа (из них 30 договоров - только на уплату заработной платы, 20 смешанных договоров) приняты решения о предоставлении займов в размере 1,295 млрд рублей, из которых ~ 797,36 млн рублей должны быть израсходованы на уплату заработной платы (с учётом среднемесячной заработной платы в строительной отрасли за 2020 год указанная сумма покрывает оплату труда 18 968 человеко-месяцев).

По 41 договорам займа приняты решения о предоставлении займов в размере 847,51 млн рублей на приобретение строительных материалов, конструкций, оборудования для выполнения работ по заключённым до 1 апреля 2020 г. 52 договорам подряда общей стоимостью ~ 16,3 млрд рублей.

Сумма выданных займов по 20 смешанным договорам на приобретение строительных материалов, конструкций, оборудования для выполнения работ по заключённым до 1 апреля 2020 г. подрядным контрактам составляет ~ 496,13 млн рублей на 37 подрядных контрактов общей стоимостью ~ 14,4 млрд рублей.

Таким образом, по данным Ассоциации, общая сумма контрактов, своевременная реализация которых обеспечена в том числе выдачей займов, составляет ~ 31,1 млрд рублей.

Благодаря полученным займам, например, на территории Республики Крым успешно завершаются строительные работы на двух объектах федеральной целевой программы: строительство канализационных очистных сооружений с применением новых технологий обработки (г. Саки) и реконструкция здания дошкольного образовательного учреждения на 240 мест (Бахчисарайский район, с. Вилино), в г. Челябинске на территории

Металлургического района начато новое строительство 10-этажного многоквартирного жилого дома общей площадью квартир 3760,4 м², а также приобретены строительные материалы и оборудование для выполнения муниципального контракта на строительство детского сада на территории Калининского района.

Вместе с тем, по оценкам Ассоциации, потенциал выдачи займов за счёт средств компенсационных фондов значительно выше – более 20 млрд рублей, однако по причине законодательных пробелов и ограничивающих требований, установленных к заёмщикам и целям получения займа, доступность такого финансирования для строительных компаний в настоящий момент снижена. Экспертный совет отмечает, что во многом недостаточная активность саморегулируемых организаций в предоставлении займов своим членам связана также с отсутствием правовой определённости в вопросе восполнения средств компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств в случае невозврата займа. Ещё одним препятствием является необходимость уплаты налога на доходы, полученные саморегулируемой организацией от предоставления займа (проценты за пользование займом), за счёт имущества саморегулируемой организации, то есть фактически за счёт членских взносов строительных компаний, которые такие займы не получают.

XIX Всероссийским съездом саморегулируемых организаций в области строительства, состоявшимся 11.09.2020, утверждена Резолюция, в которую вошло предложение продлить сроки действия механизма выдачи займов членам саморегулируемых организаций из средств компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств, предусмотренного частью 17 статьи 3³ Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 191-ФЗ), до конца 2021 года. В отношении указанного предложения Экспертный совет считает необходимым отметить, что срок «до 1 января 2021 года», установленный в Федеральном законе № 191-ФЗ, был соотнесён с прогнозируемыми на момент принятия указанного Федерального закона

сроками преодоления наиболее значительных негативных последствий введения ограничительных мер по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции, однако в настоящий момент, в условиях «второй волны» роста заболеваемости среди населения, в том числе среди работников строительных компаний, несмотря на возможность продолжать работу для организаций строительного комплекса продление сроков реализации мер ранее запланированной финансовой поддержки обусловлено объективными предпосылками и внешними факторами.

Наряду с этим, по мнению Экспертного совета, необходимо внести изменения в Постановление № 938 и в ГрК РФ, которые позволят расширить круг получателей финансовой помощи.

По итогу анализа поступивших предложений о внесении изменений в вышеназванные нормативные правовые акты Экспертный совет пришёл к выводам о целесообразности внесения нижеследующих изменений.

I. Предлагаемые изменения в Постановление № 938.

1. Исключить ограничительный период «до 1 апреля 2020 г.» в отношении договоров подряда, указанных в подпункте «б» пункта 4 Постановления № 938. По данным Единой информационной системы в сфере закупок, в условиях действия ограничительных мер в субъектах Российской Федерации, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции, в период с 01.04.2020 по 05.11.2020 членами саморегулируемых организаций заключено более 64 тыс. договоров строительного подряда на сумму более 2 трлн рублей (в том числе за период, когда действовали основные ограничения, с 01.04.2020 по 13.07.2020, - более 34,7 тыс. договоров на сумму более 1,1 трлн рублей). Строительные компании, заключившие такие договоры, в равной мере нуждаются в адресной помощи в виде займов за счёт средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций.

2. Расширить цели предоставления займов, дополнив следующими:

2.1. уплата страховых взносов в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования, уплата налога на доходы физических лиц. В настоящее время цели предусматривают только выплату заработной платы. Вместе с тем организация, получающая заём на выдачу заработной платы, в силу закона обязана уплатить страховые взносы и налог в размере более 30% от фонда оплаты труда (суммы займа) за счёт собственных средств. Возникает ситуация, когда в отсутствие собственных средств в достаточном объёме для уплаты обязательных отчислений организация не обращается за получением займа, поскольку не сможет осуществить надлежащее целевое расходование полученных средств. Указанное снижает эффективность такой меры поддержки строительных компаний;

2.2. приобретение строительных материалов, конструкций, оборудования для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов социальной инфраструктуры, являющихся объектами здравоохранения или образования, осуществляемого на условиях государственно-частного партнёрства или за счёт собственных инвестиционных средств члена саморегулируемой организации. Строительство указанных социальных объектов зачастую осуществляется застройщиком за счёт собственных средств как необходимое условие реализации государственного (муниципального) контракта. Более того, строительство таких объектов социальной инфраструктуры, в силу своего назначения, имеет мультипликативный эффект: повышает качество жизни неограниченного круга лиц и косвенно способствует реализации многих других строительных проектов. По этой причине представляется обоснованным распространить на такое строительство меры финансовой поддержки, предусмотренные для государственных (муниципальных) контрактов;

2.3. оплата банковских гарантий по обеспечению гарантийных обязательств по договорам подряда. В рамках действующего правового регулирования предусмотрено получение займа на цели уплаты вознаграждения банку за предоставление новой банковской гарантии или

внесение изменений в ранее выданную банковскую гарантию. Однако на практике во многих случаях этого недостаточно, чтобы выйти на конкурс, поскольку в силу части 2² статьи 96 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заказчик вправе установить в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке, проекте контракта, приглашении принять участие в определении поставщика закрытым способом требование обеспечения гарантийных обязательств в размере до 10% от начальной (максимальной) цены контракта;

2.4. оплата техническим заказчиком работ подрядчиков в отношении объектов капитального строительства, а также оплата подрядчиком работ субподрядчиков в отношении таких объектов, обеспечивающая исполнение обязательств технического заказчика или подрядчика, если финансирование по соответствующим договорам осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и допущена просрочка исполнения обязательств по такому финансированию. В указанном случае заём может быть предоставлен в размере, не превышающем суммы, которая не была получена техническим заказчиком или подрядчиком в срок, установленный соответствующим договором.

3. Усовершенствовать порядок взаимодействия между саморегулируемой организацией, заёмщиком и кредитной организацией.

3.1. Включить саморегулируемую организацию, предоставляющую заём, в состав сторон соглашения, заключаемого членом саморегулируемой организации в соответствии с пунктом «к» пункта 6 Постановления № 938. Саморегулируемая организация является собственником заёмных средств и должна участвовать в соглашениях, предполагающих списание с банковских счетов заёмщика суммы займа и процентов за пользование займом в пользу саморегулируемой организации на основании предъявленного саморегулируемой организацией требования. Это позволит также разрешить проблемы практического применения подпункта «к» пункта 6 Постановления

№ 938 с учётом части 9 статьи 8 Федерального закона «О национальной платёжной системе», статьи 858 ГК РФ, пункта 2.9.1 Положения Банка России от 19.06.2012 № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств», допускающих возможность заёмщика в любое время отозвать заранее данный акцепт на списание денежных средств.

3.2. Предусмотреть обязательное включение в договор займа условия о предоставлении заёмщиком при заключении соглашения с кредитной организацией заранее данного акцепта на списание денежных средств (суммы займа и процентов за пользование займом в пользу саморегулируемой организации).

3.3. Ввести превентивный контроль кредитной организации за целевым расходованием заёмщиком средств, полученных по договору займа. Это позволит снизить риски досрочного расторжения договора займа в связи с нарушением условий его предоставления. В рамках существующего правового регулирования (пункт 7 Постановления № 938) саморегулируемая организация в случае выявления несоответствия производимых заёмщиком расходов целям получения займа направляет заёмщику требование о досрочном возврате суммы займа и процентов за пользование займом, а в кредитную организацию, в которой открыт банковский счёт заёмщика, на который зачислена сумма займа, - уведомление об осуществлении отказа в списании денежных средств с данного банковского счёта в пользу третьих лиц. Вместе с тем в отдельных случаях, как показала практика, целесообразно предотвратить досрочное расторжение договора займа, путём установления превентивного контроля целевого характера расходования, до момента совершения платёжных операций заёмщиком.

3.4. Предоставить возможность заёмщику заключать с кредитной организацией договор и соглашение, предусмотренные подпунктами «и» и «к» пункта 6 Постановления № 938, только в случае принятия саморегулируемой организацией положительного решения о выдаче займа, до подписания саморегулируемой организацией договора займа. В рамках действующего

правового регулирования указанные договор и соглашение должны представляться членом саморегулируемой организации в момент подачи заявки на получение займа, при этом их заключение с кредитной организацией требует длительного времени и согласования, что в случае отказа саморегулируемой организации в выдаче займа представляется нецелесообразным.

II. Предлагаемые изменения в ГрК РФ.

1. Предусмотреть в части 5 статьи 55¹⁶ ГрК РФ основание для перечисления кредитной организацией средств компенсационного фонда - предоставление займа члену саморегулируемой организации в случаях, установленных Федеральным законом № 191-ФЗ. В рамках действующего правового регулирования существует, по мнению Ассоциации, коллизия правовых норм: часть 17 статьи 3³ Федерального закона № 191-ФЗ предусматривает перечисление средств компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств со специального счёта саморегулируемой организации в целях предоставления займа, однако часть 5 статьи 55¹⁶ ГрК РФ содержит закрытый перечень оснований перечисления указанных средств, среди которых отсутствуют основания, предусмотренные указанным Федеральным законом. Данная правовая коллизия может привести к трудностям во взаимодействии саморегулируемых организаций с Ростехнадзором при проведении проверок, а также в судах в случае возникновения споров в связи с неисполнением (ненадлежащим исполнением) обязательств по договорам займа.

Предлагается абзац первый части 5 статьи 55¹⁶ ГрК РФ изложить в следующей редакции:

«5. Не допускается перечисление кредитной организацией средств компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств, за исключением **случаев, предусмотренных Федеральным законом о введении в действие настоящего Кодекса, и** следующих случаев:».

2. Уточнить порядок восстановления компенсационных фондов, расширить регулирование по обесценению финансовых активов на

компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств и случаи невозможности истребования размещённых (инвестированных) денежных средств. В настоящий момент в отсутствие необходимого и достаточного регулирования указанных правоотношений многие саморегулируемые организации опасаются выдавать займы во избежание последующих разночтений во взаимодействии с надзорным органом, создающих риски применения санкций к саморегулируемым организациям вплоть до исключения сведений о них из государственного реестра саморегулируемых организаций. Кроме того, правовая неопределённость может воспрепятствовать законному истребованию саморегулируемой организацией денежных средств в судебном порядке в случае невозврата займа в установленные сроки.

Предлагается части 7-9 статьи 55¹⁶ ГрК РФ изложить в следующей редакции:

«7. В случае, если снижение размера компенсационного фонда возмещения вреда возникло в результате осуществления выплат из средств такого компенсационного фонда в соответствии со статьей 60 настоящего Кодекса, член саморегулируемой организации, вследствие недостатков работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства которого был причинен вред, а также иные члены саморегулируемой организации должны внести взносы в компенсационный фонд возмещения вреда **в порядке и до размера, которые установлены внутренними документами саморегулируемой организации исходя из фактического количества членов такой саморегулируемой организации и уровня их ответственности по обязательствам, а также** в установленный частью 6 настоящей статьи срок со дня осуществления указанных выплат.

8. В случае, если снижение размера компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств возникло в результате осуществления выплат из средств такого компенсационного фонда в соответствии со статьей 60¹ настоящего Кодекса, член саморегулируемой организации, вследствие

неисполнения или ненадлежащего исполнения которым обязательств по договору подряда на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, договору строительного подряда или договору подряда на осуществление сноса осуществлялись такие выплаты, а также иные члены саморегулируемой организации, внесшие взносы в такой компенсационный фонд, должны внести взносы в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств **в порядке и до размера, которые установлены внутренними документами саморегулируемой организации исходя из фактического количества членов такой саморегулируемой организации и уровня их ответственности по обязательствам, а также в установленный частью 6 настоящей статьи срок со дня осуществления указанных выплат.**

9. В случае, если снижение размера компенсационного фонда возмещения вреда и (или) компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств не связано с осуществлением выплат в соответствии со статьями 60 и (или) 60¹ настоящего Кодекса, члены саморегулируемой организации должны внести взносы в компенсационный фонд возмещения вреда и (или) компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств для восстановления соответствующего компенсационного фонда до размера, который установлен внутренними документами саморегулируемой организации исходя из фактического количества членов такой саморегулируемой организации и уровня их ответственности по обязательствам, в установленный частью 6 настоящей статьи срок со дня утверждения годовой финансовой отчетности, в которой зафиксировано снижение размера компенсационного фонда возмещения вреда и (или) компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств.»

3. Предусмотреть возможность уплаты налога, исчисленного с дохода от предоставления займов, за счёт средств компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств. В рамках действующего правового регулирования

указанная возможность отсутствует, пунктом 4 части 5 статьи 55¹⁶ ГрК РФ установлен единственный случай, когда источником уплаты налога является компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств, - это уплата налога на прибыль организаций, исчисленного с дохода, полученного от размещения средств компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств в кредитных организациях. Налоговое законодательство также не содержит норм, устанавливающих особенности уплаты саморегулируемой организацией налога, исчисленного с доходов, полученных в виде процентов по договору займа. В этой связи уплата указанного налога производится саморегулируемой организацией за счёт собственного имущества, что повышает финансовую нагрузку на членские организации.

Предлагается пункт 4 части 5 статьи 55¹⁶ ГрК РФ изложить в следующей редакции:

«4) уплата налога ~~на прибыль организаций~~, исчисленного с дохода, полученного от размещения средств компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств в кредитных организациях, **от предоставления саморегулируемой организацией займов в случаях, предусмотренных Федеральным законом о введении в действие настоящего Кодекса;**».

III. Иные предложения по внесению изменений в законодательство.

Экспертный совет предлагает также рассмотреть возможность расширения направлений целевого адресного кредитования участников строительной отрасли путём кредитования членов саморегулируемой организации собственными средствами кредитной организации, в которой размещены средства компенсационных фондов соответствующей саморегулируемой организации. При этом средства компенсационных фондов будут служить обеспечением по кредитному договору.

Такая модель кредитования позволяет передать полномочия по оценке финансовой устойчивости заёмщика и, соответственно, риска невозврата займа, на значительно более профессиональный уровень, - кредитной организации. Обеспечение выданного займа (кредита) залогом в виде денежных средств

компенсационных фондов позволит кредитной организации в отдельных случаях выдавать займы на сумму, превышающую максимально возможный лимит, установленный Постановлением № 938, поскольку денежный характер предмета залога предполагает его высокую ликвидность и не требует совершения процедур, связанных с оценкой предмета залога и/или его последующей реализацией в случае обращения взыскания. Кроме того, в случае реализации подобного механизма, благодаря ликвидности предмета залога, процентная ставка за пользование выдаваемым займом будет существенно ниже ставок, закреплённых в базовых линейках кредитных продуктов. При этом саморегулируемая организация освобождается от несвойственной ей функции финансового контроля, так как в предлагаемой модели контроль за целевым расходованием денежных средств будет осуществляться кредитной организацией в режиме реального времени.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет считает необходимой доработку Постановления № 938 и Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях совершенствования механизмов предоставления саморегулируемыми организациями займов своим членом на основании предложений, изложенных в настоящем заключении.

Председатель Экспертного совета,
руководитель рабочей группы



А.И. Белоусов