

**ОТЗЫВ**

**Н.Б. Косаревой, руководителя Комиссии в сфере жилищной политики  
Общественного совета при Минстрое России,  
на проект федерального закона «О строительных сберегательных кассах»**

Проект федерального закона «О строительных сберегательных кассах» (далее – законопроект) разработан с целью создания механизма длительных накоплений гражданами и их специализированными некоммерческими жилищными объединениями средств в форме строительных сберегательных вкладов в специализированном банке – строительной сберегательной кассе (далее – ССК) для последующего предоставления вкладчикам кредитов для приобретения в собственность жилого помещения, строительства жилого помещения либо приобретения в собственность земельного участка под строительство жилого помещения, а также проведения капитального ремонта (модернизации, реконструкции) общего имущества в многоквартирных домах.

По законопроекту есть ряд замечаний.

1. Концептуальное замечание. Необходимость создания специальной системы строительных сбережений авторы законопроекта обосновывают тем, что только незначительной части населения (2-3%) жилье должно предоставляться бесплатно, немногие (не более 5% населения) имеют возможность приобрести жилье без долгосрочного накопления и кредитования, а для остальных 90% населения единственный вариант решения жилищной проблемы – жилищное кредитование. При этом авторы законопроекта ссылаются на опыт ряда стран (Германия, Чехия, Словакия), в которых системы строительных сбережений позволили привлечь значительные объемы кредитов для приобретения гражданами жилья.

Необходимо отметить, что в последнее время в России созданы благоприятные условия и резко увеличился объем ипотечного жилищного кредитования и без системы строительных сбережений. Кроме того, система строительных сбережений не решает проблему для граждан, чей уровень дохода делает для них приобретение жилья в собственность недоступным. Граждане, чьи доходы позволяют им делать накопления с целью последующего привлечения кредита для приобретения (строительства) жилья, имеют возможность накапливать средства с использованием уже существующих механизмов, в том числе на депозитных счетах в любом банке, входящем в систему страхования вкладов. Система строительных сбережений, в которой проценты по вкладам будут ниже рыночных (иначе невозможно выдавать кредиты с более низкой процентной

ставкой, чем на рынке), будет непривлекательна для таких граждан, если не будет поддерживаться искусственно – за счет премий из бюджета.

Самым существенным недостатком системы стройсбережений в российских условиях является ее полная зависимость от бюджетных премий. При текущей инфляции порядка 5% ставки по вкладам сегодня отрицательные (ниже инфляции). В рамках системы стройсбережений ставки по сберегательным вкладам должны быть еще ниже, чтобы обеспечить возможность снижения ставок по кредитам по сравнению с обычными рыночными условиями. В этом случае средства на сберегательных вкладах будут постоянно обесцениваться. Единственным вариантом противодействия такому обесценению является субсидирование за счет бюджетов ставок по вкладам, что влечет за собой большие расходы бюджетов.

При этом такие бюджетные расходы не будут являться адресными, то есть не будут предоставляться именно нуждающимся гражданам, а всем вкладчикам вне зависимости от их доходов. На наш взгляд, бюджетные средства должны расходоваться для развития сектора доступного арендного жилья именно для граждан с невысокими доходами.

Исходя из указанного, мы не поддерживаем саму идею создания системы строительных сбережений.

2. Законопроект по аналогии с международной практикой предлагает определить, что ССК является специализированным банком с ограниченным перечнем видов деятельности, которую ССК могут осуществлять. Таким образом, строительная сберегательная касса является закрытой системой, для которой финансовая устойчивость является одним из ключевых факторов её функционирования.

К деятельности строительных сберегательных касс, например, в Германии, применяются многочисленные и жесткие требования, установленные законом и регулятором<sup>1</sup>. Так, установлено требование к формированию централизованного резервного фонда, отчисления в который происходят в конце каждого финансового года; величина резервного фонда должна составлять не менее 3% от суммы накопленных взносов участников системы сберегательных депозитов. Строительно-сберегательная касса вправе осуществлять кредитование своих вкладчиков только если она располагает капиталом в размере не менее 20 миллионов евро. Вклад отдельного участника системы может включаться в фонд распределения только после достижения определенного уровня накоплений. Строительно-сберегательные кассы в обязательном порядке должны

---

<sup>1</sup> Закон Германии «О жилищно-строительных сбережениях»: <https://www.bausparkassen.de/index.php?id=113>  
Постановление регулятора к закону «О жилищно-строительных сбережениях»:  
<https://www.bausparkassen.de/index.php?id=114>

осуществлять имитационное моделирование для оценки обеспеченности коллективной ликвидности (способности строительно-сберегательной кассы обеспечить начисление процентов по сберегательным депозитам, выдачу сберегательных кредитов и обеспечить погашение иных обязательств). Период имитационного моделирования должен составлять не менее 20 лет. С целью контроля качества имитационной модели каждая строительно-сберегательная касса обязана не реже 1 раза в год проводить бэк-тестинг (анализ и проверка плановых и фактических показателей деятельности строительно-сберегательной кассы). Специальный отчет по итогам данной проверки направляется в надзорный орган.

В отличие от практики других стран предлагаемым законопроектом устанавливается единственное требование, связанное с финансовой устойчивостью ССК - формирование страхового фонда, величина которого должна составлять не более 1,5% от совокупной величины вкладов (для ССК в Германии резервный фонд должен составлять не менее 3% от суммы накопленных взносов). Таким образом, величина резервного фонда, в предлагаемом законопроекте в 2 раза меньше, чем в зарубежном аналоге.

В отношении других требований к финансовой устойчивости ССК законопроектом только предусмотрено право Банка России устанавливать для ССК дополнительные нормативы финансовой устойчивости кроме тех, что определены применяемых для кредитных организаций.

Предлагаемый законопроект также предполагает, что ССК должна самостоятельно организовать внутренний контроль, обеспечивающий надлежащий уровень финансовой устойчивости, соответствующий характеру и масштабам проводимых операций и сделок. Правила деятельности, которые каждый ССК должен самостоятельно разработать, должны включать большой перечень порядков и методик, а также критериев оценки платежеспособности и недобросовестности вкладчиков. В практике других стран требования к деятельности ССК устанавливаются регулятором. Учитывая отсутствие опыта функционирования такого финансового института как ССК в России, считаем, что, в случае принятия законопроекта, необходима разработка единых правил деятельности ССК и обязательных требований, в частности в отношении имитационного моделирования и других мероприятий, обеспечивающих финансовую устойчивость ССК.

Таким образом, вопросы деятельности ССК, включая наиболее важный вопрос – о финансовой устойчивости деятельности ССК, законопроектом регулируется совершенно недостаточно даже по сравнению, например, с регулированием финансовой устойчивости

жилищных накопительных кооперативов, которые с финансовой точки зрения являются неким аналогом системы стройсбережений<sup>2</sup>.

3. Законопроектом предлагается использование системы ССК для накопления средств на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах (далее - капитальный ремонт МКД) с последующим предоставлением ССК кредита на проведение капитального ремонта. Это предложение совершенно не корреспондируется с уже существующей системой накоплений на капитальный ремонт МКД, регулируемой Жилищным кодексом Российской Федерации.

В существующей системе внесение взносов на капитальный ремонт собственниками помещений в МКД является обязательным в силу закона, соответственно, отсутствует необходимость стимулирования накоплений за счет премий из бюджета. При этом обязательные взносы на капитальный ремонт вносятся или на специальный счет, или на счет регионального оператора.

В данном случае речь может идти только в отношении специальных счетов, которые будут открываться в СКК в связи с тем, что средства, формируемые у регионального оператора, должны расходоваться на капитальный ремонт других домов, а не сберегаться (с финансовой точки зрения «общий котел» у регионального оператора аналогичен концепции СКК). Но при формировании средств на капремонт на специальном счете нет необходимости разделять накопления на два счета в разных кредитных организациях (специальный счет и накопительный счет), тем более что существует возможность длительных накоплений на специальном депозитном счете.

При этом необходимо отметить, что предлагаемый размер ежегодного прироста накоплений на капитальный ремонт МКД, поощряемый премией государства, в размере до 310 рублей в расчете на 1 квадратный метр площади МКД означает установление размера взноса до 25 руб./кв. метр ежемесячно. Сегодня установлены обязательные взносы в размере от 10 до 20 руб./кв. м, поэтому для получения премий потребуется принятие собственниками помещений в МКД решения об установлении дополнительного взноса на капитальный ремонт сверх установленного минимального размера взноса. Но, в связи с тем, что на дополнительные взносы на капитальный ремонт не распространяются меры социальной поддержки и субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг, принятие собственниками помещений решений об установлении дополнительных взносов хотя и

---

<sup>2</sup> Требования к обеспечению финансовой устойчивости деятельности жилищных накопительных кооперативов определено Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» и постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года № 46 «О нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности жилищных накопительных кооперативов».

возможно, но не будет массовой практикой. Предлагаемые законопроектом поощрительные премии за счет бюджетных средств значительно эффективнее предоставлять в виде субсидий на проведение капитального ремонта или на компенсацию части процентной ставки по кредитам на капитальный ремонт, предоставляемым банками.

Еще одно обстоятельство, не учитываемое законопроектом, это то, что средства от взносов на капитальный ремонт, накапливаемые в настоящее время на специальном счете, согласно Жилищному кодексу имеют статус общих средств собственников помещений в МКД, а не лица, открывшего специальный счет, которым может быть не только товариществом собственников жилья и жилищный кооператив, но и управляющая многоквартирным домом организация либо региональный оператор. То есть у собственников помещений в МКД имеется возможность накапливать средства на капитальный ремонт на специальном счете при любом способе управления многоквартирным домом. В законопроекте накопительный счет в ССК может открыть только «некоммерческое жилищное объединение» - товарищество собственников жилья (ТСЖ) или кооператив, а такие организации существуют менее чем в 10% многоквартирных домов в стране. При этом в случае открытия таким лицом сберегательного счета в ССК принадлежность накапливаемых средств в явном виде не определена, значит, скорее всего они будут считаться средствами товарищества или кооператива, а не общими средствами собственников.

4. Законопроектом предлагается использование средств ССК не только для кредитования физических лиц для улучшения жилищных условий, но и кредитование ТСЖ или кооператива на цели капитального ремонта МКД. Необходимо заметить, что в этом случае за ограниченные ресурсы ССК будут конкурировать физические и юридические лица. Учитывая предлагаемую очередность предоставления кредитов на основе индивидуального накопительного показателя вкладчика ССК, вполне возможно, что у юридических лиц будут преимущества перед физическими лицами для получения кредита, что негативно отразится на достижении основной цели ССК – содействии в улучшении жилищных условий граждан.

Необходимо отметить, что вопрос о кредитовании капитального ремонта под постоянный поток взносов собственников жилья является чрезвычайно важным и актуальным. Но проблема отсутствия практического механизма «привлечения кредитов собственниками помещений в многоквартирных домах», как это предложено Жилищным кодексом Российской Федерации<sup>3</sup>, не решается предложенным законопроектом.

---

<sup>3</sup> См., например, часть 1 статьи 170 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Кроме уже отмеченного чрезвычайно ограниченного ресурса ССК необходимо решить вопросы со статусом заемщика кредита и ответственностью за возврат кредита собственников помещений в многоквартирном доме. Такие вопросы целесообразно решать в рамках Жилищного кодекса, который регулирует новую систему организации и финансирования капитального ремонта многоквартирных домов.

Также необходимо заметить, что региональный оператор не может выдавать гарантии по кредиту ТСЖ или кооператива на цели капитального ремонта. Средства, которыми располагает региональный оператор, имеют целевое назначение – финансирование капитального ремонта, и не могут быть использованы для предоставления гарантий по обязательствам третьего лица. Также законопроектом ошибочно называется в качестве возможного гаранта по кредиту, предоставляемому ССК на цели капитального ремонта таким вкладчиком как ТСЖ или кооператив, «орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление региональным фондом капитального ремонта по месту нахождения многоквартирного дома». В сложившейся в соответствии с Жилищным кодексом системе нет никакого регионального фонда капитального ремонта, которым управляет орган власти. Все фонды капитального ремонта находятся либо на специальных счетах отдельных МКД, либо на счете (счетах) регионального оператора.

Считаем, что кредиты на капитальный ремонт должны быть доступны в обычных банках. На конец 2020 года на специальных счетах в шести крупнейших российских банках уже размещалось более 150 млрд. рублей. То есть банки уже располагают огромными ресурсами для кредитования капитального ремонта МКД. Поэтому нет необходимости в создании системы ССК ни для накопления средств, ни для кредитования капитального ремонта МКД.

5. В пояснительной записке явно поставленная цель законопроекта отсутствует, кроме цели развития жилищного кредитования и некорректных данных о слабом развитии ипотечного кредитования.

В частности, утверждается, что «доступность жилья в Российской Федерации остается крайне низкой. Доходы населения в сочетании со стоимостью жилья позволяют накопить на среднюю квартиру семье со средними доходами в течении 12 лет, для сравнения в США -3 года, в Германии - 8 лет». Данные утверждения не соответствуют действительности, о чем свидетельствуют данные международного сопоставления (см. <https://fcpp.org/wp-content/uploads/dhi16-FCPP-20200119-2.pdf>). Напротив, доступность жилья в России по оценкам, основанным на международной методологии, выше, чем в других странах.

При этом в России успешно развивается ипотечное кредитование (по оценкам Института экономики города, в 2004 году ипотечные кредиты были доступны 9% семей, а сегодня чуть выше 50% семей).

6. Финансово-экономическое обоснование законопроекта весьма поверхностно. Отсутствует оценка различных сценариев общих бюджетных расходов не только в первый – третий год, но и в дальнейшем. Отсутствует оценка рисков, связанных с необходимостью увеличения бюджетных расходов в связи с возможным ростом инфляции. Отсутствует оценка рисков, связанных с обязательствами по предоставлению СКК кредитов в условиях снижения объема привлекаемых вкладов. Многие другие вопросы также не нашли отражения в финансово-экономическом обосновании.

**Заключение:** законопроект не поддерживается.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ ПРИ МИНИСТЕРСТВЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И  
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Комиссия в сфере градостроительной деятельности и архитектуры

Исх № К.3-10 от 30.04.2021

На № ОС-2021/4.9 от 27.04.2021

Помощнику Министра строительства  
и жилищно-коммунального хозяйства  
Российской Федерации,  
ответственному секретарю  
Общественного совета  
**С.П. Кузьменко**

**Уважаемая Светлана Петровна!**

Во исполнение поручения председателя Общественного совета при Минстрое России С.В. Степашина № ОС-2021/4.9 от 27.04.2021 в Комиссии в сфере градостроительной деятельности и архитектуры рассмотрен проект федерального закона №1144687-7 «О строительных сберегательных кассах». Считаю необходимым отметить, что координатором и регулятором банковской и кредитной системы страны является Центральный Банк Российской Федерации.

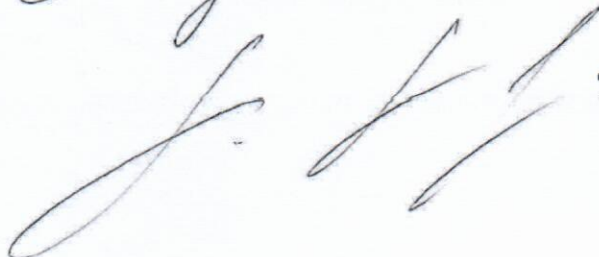
Как представители строительной отрасли можем высказать свое мнение, что создание института строительных сберегательных касс (ССК) не приведет к должному эффекту в силу ряда причин:

1. Цены на рынке недвижимости меняются непрогнозируемо, зачастую в сторону удорожания. ССК предполагает период накопления сбережений, однако за этот срок цена квартиры может вырасти, и накопления составят меньший процент от этой суммы. На наш взгляд, чтобы система заработала эффективно, инфляция в стране должна быть близкой к нулю.

2. Принятие законопроекта потребует дополнительных расходов из федерального бюджета, поскольку предполагается поддержка сберегательных вкладов за счет государственной премии на годовой прирост сберегательного вклада. Максимальный размер господдержки на один вклад составит 30 тыс. рублей. Результат господдержки, к примеру, в Москве не позволит приобрести даже 1 кв. м. жилья, что не решит проблемы граждан по улучшению жилищных условий.

3. Принятие данного законопроекта приведет к созданию (выделению) внутри банковской системы новой юридической сущности, что представляется избыточным. Сейчас достаточно успешно существуют вклады и накопительные счета, а ипотеку, совмещенную с депозитом на первый взнос, можно получить во многих банках.

**Руководитель Комиссии**

*С уважением,*  


**Т.В. Тихонова**





ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ  
ПРИ МИНИСТЕРСТВЕ СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КОМИССИЯ ПО ВОПРОСАМ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

125047, Москва, ул. Бутырский Вал, д. 5, Телефон: 8 (495) 783-39-63 E-mail: voronin@mosexpert.info

29.04.2021 № 36-21  
на № СС-2021/49 от 27.04.2021

Помощнику Министра,  
Ответственному секретарю  
Общественного совета  
при Минстрое России

**С.П. Кузьменко**

Уважаемая Светлана Петровна!

Комиссия по вопросам разрешительной деятельности и совершенствования нормативной базы в строительстве Общественного совета при Минстрое России рассмотрела проект Федерального закона «О строительных сберегательных кассах» и сообщает, что проект требует доработки. Необходимо более четко определить специфические функции строительных сберегательных касс и (или) включить дополнительные, которые бы действительно отличали строительные сберегательные кассы от иных кредитных организаций (банков), финансирующих жилищное строительство (улучшение жилищных условий) с привлечением средств физических лиц и их специализированных некоммерческих жилищных объединений.

Приложение: Таблица вопросов для заполнения (на 3 листах)

Руководитель Комиссии

А.Л. Воронин



**ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ –  
ОБЩЕРОССИЙСКИЙ  
ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ СОЮЗ  
РАБОТНИКОВ  
ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Ленинский проспект, 42, Москва, 119119  
Тел. (495) 938-80-24; факс (495) 938-21-35  
www.alswu.ru

29.04.2021 № 01/46  
на № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю Общественного совета  
при Минстрое России  
С.В.Степашину

В Комиссию по вопросам  
профессионального образования и  
кадрового потенциала в сфере  
строительства и жилищно-  
коммунального хозяйства  
Общественного Совета при  
Минстрое России

*На поручения председателя Общественного  
совета при Минстрое России С. В. Степашина  
от 27.04.2021 №ОС-2021/4.9*

Согласно поручению Председателя Общественного совета при Минстрое России С.В. Степашина от 27.04.2021 №ОС-2021/4.9 Общероссийский профсоюз работников жизнеобеспечения рассмотрел проект федерального закона №1144687-7 «О строительных сберегательных кассах» (далее законопроект) и сообщает, что принятие указанного законопроекта в целом поддерживаем, но считаем, что необходимо обратить внимание на имеющийся опыт подобных институтов в зарубежной практике, как положительный (Германия, Швейцария, Франция и др.), так и отрицательный (США).

В связи с тем, что данный законопроект очень важен и может иметь серьезные последствия, считаем, что он требует дополнительной проработки и предлагаем продлить срок его рассмотрения.

Приложение: Международный опыт из интернет-источников – на 3 л.

Председатель Профсоюза,  
член Общественного Совета  
при Минстрое России

А.Д. Василевский

Исполнитель:  
Евдокимова Ю.В.  
8(495)938-82-85