**Ю.И. Мхитарян**,
председатель Комитета по строительству объектов связи,
телекоммуникаций и информационных технологий
Национального объединения строителей,

генеральный директор НП СРО «СтройСвязьТелеком»,
д.э.н., академик Международной академии информатизации

**Стратегические задачи Национального объединения строителей**

После четырехлетней практики саморегулирования стройкомплекса, когда сообщество сконцентрировано над предложениями о внесении изменений в Устав и систему управления, у каждого происходит переосмысление деятельности НОСТРОЙ с целью наиболее успешного ее продолжения.

 Сейчас мы анализируем стратегические задачи, которые НОСТРОЙ поставил и решил, насколько была успешной информационная политика и насколько реализованы законодательно поставленные задачи.

А законодательно поставлены две стратегические задачи – соблюдение общественных интересов саморегулируемых организаций и защита интересов саморегулируемых организаций.

 Две стратегические задачи и шесть основных функций:

1. Обсуждение вопросов государственной политики
2. Представление интересов саморегулируемых организаций
3. Формирование предложений по вопросам выработки государственной политики
4. Защита интересов саморегулируемых организаций
5. Рассмотрение обращений, ходатайств, жалоб
6. Размещение средств компенсационного фонда саморегулируемых организаций, зачисленных в НОСТРОЙ, и осуществление выплат из них.

Это не означает, что в Уставе НОСТРОЙ не могут быть дополнительно указаны другие задачи и функции. Но стратегические задачи и основные функции, определенные законодательством, должны рассматриваться в первую очередь как для формирования программ бюджета, так и для оценки деятельности НОСТРОЯ.

Что значит защищать интересы саморегулируемых организаций?

Это значит выявление «узких мест» в законодательной сфере, государственной политике, которые не позволяют, мешают, тормозят, создают невозможность выполнения законодательно поставленных задач перед саморегулируемыми организациями стройкомплекса, ставят под угрозу их деятельность, разработку и реализацию программы мер по защите интересов саморегулируемых организаций стройкомплекса.

Эта программа обсуждается комитетами, советом, принимается съездом, под ее реализацию формируется бюджет. Однако такой программы сегодня не существует, при этом приоритетные направления деятельности НОСТРОЙ ее не заменяют и не полностью решают именно эти законодательно установленные задачи.

И, как в народе говорят, «Где узко, там и рвется». Или аксиома науки управления – не поставленные задачи не решаются. Отзыв лицензий у ряда российских банков – ОАО «Пушкино», ООО КБ «Объединенный банк развития», ОАО КБ «Мастер-Банк» и пр. ‑ снова поставил вопросы о компенсационных фондах саморегулируемых организаций, которые в соответствии с действующим законодательством должны быть размещены в российских кредитных учреждениях. Как сегодня обеспечивается законодательное регулирование порядка размещения и управления компенсационными фондами? Кто несет ответственность за сохранность ориентировочно 80 млрд. руб., составляющих компенсационные фонды саморегулируемых организаций в сферах изысканий, проектирования, строительства?

В 2013 г. в связи с отзывом ЦБ России лицензий у ряда российских кредитных организаций (на 03.12.2013 г. отозвано 14 лицензий) и законодательными обязательствами для саморегулируемых организаций направлять средства компенсационного фонда в российские кредитные организации возникла необходимость переосмыслить правовое пространство на предмет – насколько оно создает условия для обеспечения деятельности саморегулируемых организаций стройкомплекса.

Саморегулируемые организации в строительной сфере объединили 110 тысяч строительных организаций, миллионы людей. Созданные компенсационные фонды не используются саморегулируемыми организациями в своей некоммерческой, социально ориентированной деятельности. Около 80 млрд рублей выведено из оборота многоотраслевого строительного комплекса

Сегодня государство не помогает саморегулируемым организациям стройкомплекса. Они обеспечивают свою деятельность исключительно за счет средств участников рынка.

По какой причине государство обязало перечисление 80 млрд рублей в российские кредитные учреждения? За предоставленную возможность осуществления деятельности по созданию гражданского общества или обеспечения безопасности? Саморегулируемые организации стройкомплекса законодательно поставлены в более сложную зависимость от деятельности кредитных организаций, чем другие участники рынка.

Компенсационные фонды саморегулируемых организаций стройкомплекса участвуют в достижении коммерческих целей российских кредитных учреждений, получении ими сверхприбылей. Но как саморегулируемые организации могут получить достоверную информацию о финансовой отчетности и деятельности кредитных организаций, повлиять на их эффективность? Не имея доступа к информационным каналам, системе управления, аналитическому материалу, планам и отчетам о деятельности кредитных организаций? У саморегулируемых организаций стройкомплекса нет никаких условий и возможности в оказании влияния на деятельность или оценку деятельности кредитной организации. Возможна только ориентация на отчеты ЦБ РФ, развитие организации, применяемые современные технологии, широкую сеть филиалов, отделений банка. Саморегулируемые организации, разместившие средства на счетах банка, вводят в заблуждение лица, входящие в органы управления банком, обычно вызывающие доверие в обществе. Но в российской практике это оказывается вносит дополнительное заблуждение.

Четырехлетняя практика саморегулирования стройкомплекса показала, что способами дополнительной имущественной ответственности саморегулируемых организаций перед потребителями и иными лицами являются:

* создание системы индивидуального и (или) коллективного страхования
* формирование компенсационного фонда.

Последний способ оказался за эти годы невостребованным. Востребованной формой дополнительной имущественной ответственности стала система индивидуального и (или) коллективного страхования. А теперь давайте внимательно посмотрим на цифры. По оценке экспертов, страховые премии, собранные страховыми компаниями за 4 года составили 2 млрд рублей, а выплаты по страховым случаям вследствие причинения вреда на объектах капитального строительства составили - 3-5% от этой суммы. О чем это говорит?

Во-первых, это еще раз дополнительное подтверждение положительной роли системы саморегулирования стройкомплекса как инструмента обеспечения безопасности.

Во-вторых, это подтверждение вспомогательной роли компенсационного фонда в создании дополнительной имущественной ответственности.

В-третьих, роль компенсационных фондов саморегулируемых организаций стройкомплекса сводится к оказанию поддержки российской кредитной системы.

В-четвертых, наблюдается перекос: система саморегулирования стройкомплекса поддерживает российскую систему кредитных организаций, а российские кредитные организации не поддерживают систему саморегулирования стройкомплекса.

В-пятых, все это свидетельствует о том, что в управлении экономикой и системе правовых отношений есть что гармонизировать с общими принципами развития и управления современной экономикой.

В соответствии с действующим законодательством, в частности, требованиями части 4 статьи 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в целях сохранения и увеличения средств компенсационного фонда саморегулируемые организации стройкомплекса обязаны размещать их только в российских кредитных организациях.

Саморегулируемые организации стройкомплекса решают важные социальные и экономические задачи конституционного уровня по обеспечению безопасности и развитию гражданского общества.

Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 2). Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (часть 1 статьи 7). В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (часть 2 статьи 8).

Ряд норм Конституции Российской Федерации провозглашает конституционными и приоритетными действия по обеспечению безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (часть 2 статьи 74, часть 3 статьи 37, часть 1 статьи 20, часть 3 статьи 41, статья 42, часть 3 статьи 44 и пр.).

Согласно части 1 статьи 55.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации основными целями саморегулируемых организаций стройкомплекса России являются предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц; государственному или муниципальному имуществу; окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений; объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами таких саморегулируемых организаций, а также повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Согласно статье 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации СРО несут солидарную ответственность в виде компенсации ущерба по обязательствам своих членов в случае причинения вреда личности или имуществу гражданина, имуществу юридического лица вследствие разрушения, повреждения здания, сооружения либо части здания или сооружения, а также дополнительно выплачивает компенсацию сверх возмещения вреда родственникам потерпевшего в случае смерти потерпевшего, либо потерпевшему в случае причинения тяжкого вреда его здоровью или в случае причинения средней тяжести вреда его здоровью.

Согласно статье 13 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» и статьям 55.4, 55.16, 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГСК РФ) саморегулируемые организации формируют компенсационные фонды. Согласно указанным нормам компенсационные фонды саморегулируемых организаций имеют особый правовой режим и формируются в целях обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами.

Согласно части 1 статьи 55.16 ГСК РФ саморегулируемая организация в пределах средств компенсационного фонда саморегулируемой организации несет солидарную ответственность по обязательствам своих членов, возникшим вследствие причинения вреда, в случаях, предусмотренных статьей 60 настоящего ГСК РФ.

Таким образом значимость и важность компенсационного фонда в системе юридической ответственности изыскателей, проектировщиков и строителей несомненна. Наличие компенсационного фонда является специальной экономической мерой в целях обеспечения безопасности.

Согласно части 4 статьи 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации в целях сохранения и увеличения размера компенсационного фонда саморегулируемой организации средства этого фонда размещаются в депозиты и (или) депозитные сертификаты в российских кредитных организациях. При этом в законе указано, что в случае необходимости осуществления выплат из средств компенсационного фонда саморегулируемой организации срок возврата средств из указанных активов не должен превышать 10 (десять) рабочих дней.

В силу особого экономико-правового режима компенсационный фонд не находится в свободном распоряжении саморегулируемых организаций, он не используется в организации деятельности для получения дохода. Саморегулируемые организации обязаны размещать компенсационные фонды в российских кредитных организациях, и эти средства используется кредитными организациями для достижения их коммерческих целей и получения прибыли. При этом саморегулируемые организации не имеют никакой законодательной и фактической возможности влиять на работу кредитных организаций с размещенными средствами компенсационных фондов.

В случае осуществления выплат из средств компенсационного фонда по причине нарушения безопасности, причинения вреда потребителям или третьим лицам по вине члена саморегулируемой организации, срок возврата средств из активов кредитной организации не должен превышать 10-ти рабочих дней (часть 4 ст. 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Потеря средств компенсационного фонда саморегулируемой организацией или невозможность распоряжаться им в 10-дневный срок недопустима. Средства компенсационных фондов должны быть доступны саморегулируемым организациям на всем протяжении существования кредитных организаций, в которых они размещены, до внесения записи в ЕГРЮЛ о их ликвидации. На законодательном уровне должна обеспечиваться возможность их перемещения СРО без потерь в другие российские кредитные организации в любое время, вне очереди и вне зависимости от состояния кредитной организации (лишена ли организация лицензии, назначена ли временная администрация, введено ли оздоровление организации или она уже признана банкротом и начато конкурсное производство).

Если российская кредитная система не способна это обеспечить, то требования к саморегулируемым организациям по обеспечению хранения компенсационных фондов на счетах российских кредитных учреждений не соразмерны. Саморегулируемые организации и их члены не могут и не должны нести какую-либо ответственность за их сохранность и обязательства по восстановлению.

А в случае отзыва лицензий у российских кредитных организаций саморегулируемым организациям стройкомплекса должна быть предоставлена возможность перевода средств компенсационного фонда на счета других российских кредитных организаций в порядке первой очереди.

Потому, что компенсационный фонд саморегулируемых организаций в российских кредитных организациях это не депозит участника предпринимательской деятельности, а мера, мероприятие, направленное на предупреждение гибели людей, аварий, катастроф, средства участников рынка, направленные для выполнения конституционных приоритетов. Расходы на проведение мероприятий по недопущению вышеуказанных последствий при отзыве лицензий у российских кредитных организаций должны погашаться в первую очередь.

Ряд саморегулируемых организаций строительного комплекса России, а их около 15, разместил в ОАО КБ «Мастер-Банк» на депозите средства компенсационных фондов (аккумулировав средства более 14 400 организаций), полагаясь на стабильность и надежность банка с более чем 20-тилетней историей, а также полагаясь на достоверность сведений о финансовом и правовом положении ОАО КБ «Мастер-Банк», размещаемых на официальном сайте Банка России и в «Вестнике Банка России», ответственность которого за происходящее в соответствующем важнейшем секторе российской экономики очевидна.

Ситуация, складывающаяся в отношении ОАО КБ «Мастер-Банк», в настоящее время ставит под угрозу возможность выполнения целым рядов добросовестных СРО своих обязательств перед потерпевшими и прочими лицами, которым может быть причинен вред вследствие недостатков работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства.

При этом следует отметить, что формирование компенсационного фонда, как показала четырехлетняя практика саморегулирования в строительной отрасли, не основное средство обеспечения дополнительной имущественной ответственности. Не смотря на то, что в Градостроительном кодексе Российской Федерации (ст. 55.4, 55.16, 55.19) почему-то главный упор в получении и последующем сохранении некоммерческой организацией статуса СРО делается не на страхование, а на формирование и сохранении компенсационного фонда, эффективность участия которого в системе компенсации вреда не доказана в отличие от страхования.

Полагаем, что известные ситуации с ОАО КБ «Пушкин», ООО КБ «Объединенный банк развития», ОАО КБ «Мастер-Банк» и пр. кредитными организациями, утратившими лицензии и имевшими в своих депозитах средства компенсационных фондов более чем трех десятков СРО, требуют незамедлительной реакции со стороны как исполнительных, так и законодательных органов власти страны. Совершенно очевидно, что назрела необходимость срочного внесения соответствующих изменений в действующее законодательство, направленных на защиту субъектов строительной отрасли, а также ее потребителей. Гражданское общество ждет профессиональных действий со стороны государственных органов, ЦБ РФ.

Здесь важно обратить внимание на то, что на момент ввода федеральных законов о банкротстве, банках и банковской деятельности, банкротстве кредитных организаций законодательно не были определены ни саморегулирование в градостроительной сфере, ни сохранность компенсационных фондов. Эти инструменты законодательно были введены значительно позже. Поэтому в указанных документах не нашли отражение последовательность действий с компенсационными фондами в обязательных системах саморегулирования. Этим объясняется, что ответственность, применяемые меры сохранности, возврата компенсационных фондов, очередность действий кредитных организаций в указанных законах не нашли своего отражения. Да, и при вводе изменений в Градостроительный кодекс в 2008 г., не была до конца ясна роль компенсационных фондов в силу недостаточного на тот момент развития системы гражданской ответственности.

Потери средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций стройкомплекса или невозможность распоряжаться им в 10-дневный срок по причине отзыва лицензий кредитных организаций недопустима, поэтому удовлетворять требования кредиторов-СРО стройкомплекса по выплате компенсационных фондов кредитные организации должны в полном объеме и первоочередном порядке.

Особенность государственного управления и политики в ХХI веке – это поиск и применение новых организационных, законодательных норм для обеспечения конкурентоспособной государственной политики. Саморегулирование в градостроительной сфере – это механизм государственного регулирования, когда поставленные государством цели обеспечения безопасности решаются за счет средств участников рынка по правилам, определенным законодательно государством.

Участники рынка в соответствии с законом создали источники формирования имущества, обеспечили дополнительную имущественную ответственность членов саморегулируемой организации перед потребителями и третьими лицами системой страхования и компенсационными фондами обеспечили реализацию конституционных приоритетов, поэтому правовая защита деятельности СРО, защита компенсационных фондов саморегулируемых организаций должна быть обеспечена законодательно.

Какие принципы законодательной защиты деятельности саморегулируемых организаций и компенсационных фондов должны быть реализованы:

• обеспечение условий для осуществления деятельности СРО стройкомплекса, направленных на решение конституционных приоритетов;

• обеспечение свободного перемещения средств компенсационных фондов при отзыве лицензии у банка в другие российские кредитные организации;

• обеспечение первоочередного возмещения саморегулируемым организациям средств компенсационных фондов кредитными организациями;

• установление требований к имущественной ответственности кредитных организаций, обязательного страхования кредитными организациями своей ответственности за сохранение компенсационных фондов;

• обеспечение информационной открытости кредитных организаций.

Решая эти задачи, НОСТРОЙ обеспечит не только соблюдение общественных интересов, защиту саморегулируемых организаций, но окажет важное содействие совершенствованию государственной политики и законодательства Российской Федерации. Содержание деятельности саморегулируемых организаций стройкомплекса – разработка требований, стандартов, предупреждение причинения вреда потребителям, третьим лицам, обеспечение безопасности объектов капитального строительства и выявленные нестыковки в действующем законодательстве по обеспечению кредитными организациями сохранности компенсационных фондов, отзыв лицензий у кредитных организаций - никак не должны повлиять на продолжение деятельности саморегулируемых организаций, выполняющих важную социальную задачу.

**Выводы:**

1. Внести изменения в Устав НОСТРОЙ, привести цели и функции объединения в соответствие с законодательством – п. 3 п. 8 ст. 55.20 ГрК РФ.
2. Ввести практику разработки и принятия программы мер по обеспечению интересов и защиты саморегулируемых организаций стройкомплекса.
3. Бюджет НОСТРОЙ принимать после утверждения программы мер по обеспечению интересов и защиты саморегулируемых организаций стройкомплекса.
4. Ввести в практику отчет по реализации Программы мер по обеспечению интересов и защиты саморегулируемых организаций стройкомплекса.
5. Вопросы защиты компенсационного фонда саморегулируемых организаций – это вопрос защиты деятельности саморегулируемых организаций стройкомплекса. От решения этого вопроса во многом зависит оценка деятельности НОСТРОЙ, его возможностей и авторитета.
6. Предложения по защите компенсационных фондов и деятельности саморегулируемых организаций стройкомплекса:
	1. Внести изменения в статью 55.16 ГрК РФ (дополнить статью новым абзацем):

Кредитные организации несут всю полноту ответственности за сохранность и полный возврат средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций стройкомплекса, размещенных в этих кредитных организациях.

* 1. Внести соответствующие изменения в статьи 55.4, 55.16, 55.19 ГСК РФ и устранить возможность исключения из государственного реестра саморегулируемых организаций добросовестные саморегулируемые организации, которые утратили средства компенсационных фондов по вине кредитных организаций, разработавшие и установившие требования, стандарты, правила предпринимательской деятельности, осуществляющие контроль за соблюдением членами саморегулируемых организаций требований и правил предпринимательской деятельности и рассмотрения дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия, при обязательном наличии у них системы страхования гражданской ответственности перед третьими лицами, как альтернативного способа обеспечения ответственности. При этом страховая сумма должна быть не менее размера соответствующего компенсационного фонда, установленного законом.
	2. Внести изменения в статьи 55.16, 55.19 ГСК РФ в части установления ответственности кредитных организаций, по вине которых произошло уменьшение компенсационных фондов, размещенных на депозитных счетах, и определить разумные сроки для восстановления кредитными организациями компенсационных фондов саморегулируемых организаций при наличии у них системы страхования гражданской ответственности перед третьими лицами.
	3. Внести изменения в статьи 21, 22, 22.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и статью 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в части предоставления временной администрации права совершения сделок, связанных с расходованием денежных средств и иным отчуждением имущества кредитной организации в первоочередном порядке по ее обязательствам перед СРО, вытекающим из размещения в кредитной организации средств компенсационных фондов СРО.
	4. Внести изменения в статью 50.36 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в части отнесения требований о возврате средств компенсационных фондов СРО к требованиям первой очереди, так как указанные средства направлены на обеспечение ответственности СРО и их членов за причинение вреда их жизни или здоровью.
	5. Внести изменения в статью 50.40 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в части неприменения в отношении требований по возврату средств компенсационных фондов СРО, размещенных в кредитных организациях, принципа пропорциональности удовлетворения требований кредиторов одной очереди и применения принципа первоочередности такого удовлетворения указанных требований.