**Конституционно-правовое обеспечение безопасности**

|  |  |
| --- | --- |
| **Автор: Ю.И. Мхитарян,**  д.э.н., академик Международной академии информатизации,  член Экспертного Совета по связи при Комитете экономической политики Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации,  член Экспертного Совета по градостроительной деятельности при Комитете Госдумы по земельным отношениям и строительству, председатель Подкомитета по защите деятельности СРО стройкомплекса Национального объединения строителей (НОСТРОЙ) | http://www.russia-today.ru/userf2014/image/news/2014-09-28-stt.jpg |

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Конституция Российской Федерации гарантирует безопасность, обязывает органы государственного управления совершенствовать законодательство и нести ответственность за выполнение своих обязанностей* |

Конституция Российской Федерации провозглашает и гарантирует права и свободы, определяет обязанности, а также ответственность государства, органов госуправления. Основной Закон страны создает также условия для развития гражданского общества, жизни и деятельности человека и гражданина, определяет отношения между субъектами права. Принципы и нормы Конституции РФ выполняют системообразующую роль, являются основой и определяют всю систему национального права.

Конституция Российской Федерации реализует общедемократическую концепцию обеспечения и защиты прав человека, как главной функции правового государства. Человек, его права и свободы объявлены высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита этих прав -- обязанностью государства (ст.2 Конституции Российской Федерации).

Тем самым **основополагающий конституционный принцип содержит императивное указание** государству, органам госуправления, должностным лицам при выполнении своих функций и обязанностей постоянно исходить из приоритета человека, его интересов во всей системе правоотношений.

Важность конституционных норм определяется ст.118 Основного Закона страны, устанавливающей, что судебная власть осуществляется посредством Конституции Российской Федерации, действующим законодательством, например, ст.11 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации суд обязан разрешать гражданские дела на основании Конституции Российской Федерации. О верховенстве и прямом действии Конституции РФ, ее применении в судебной практике подчеркивает Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 31.10.1985 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

Коренное изменение характера и природы конституционного права нашей страны, выдвижение на первое место регламентацию прав, свобод и защиту человека - важная веха, сделавшая нашу страну полноправным участником мировых демократических процессов, поставивших главными целями социального, экономического развития цивилизации и стран мира -- обеспечение и защиту прав человека и гражданина.

Сегодня в демократических странах **государство выступает гарантом обеспечения безопасности человека и гражданина**, что является одним из главных критериев обеспечения конкурентоспособности страны в реализации гуманистических принципов, создании наиболее благоприятных условий для жизни людей. Процессы глобализации создают возможность для реализации конкурентных преимуществ не только в экономике, но и в социальной сфере, влияют на подходы, принципы и законодательные нормы обеспечения безопасности, практику их применения.

В связи с изменением основополагающих принципов и норм Конституции РФ в нашей стране изменились и подходы к обеспечению безопасности. Если раньше приоритетными были вопросы обеспечения безопасности государства, то сегодня на первом месте стоит безопасность человека, гражданина -- основа национальной, государственной безопасности.

В XXIвеке произошли принципиальные изменения в осознании: безопасность – это создание условий, не угрожающих человеку. В системе норм права рассмотрение понятия «безопасность» как исключительно безопасность государства, сохранение государственного суверенитета перешло к рассмотрению безопасности личности. В соответствии с Федеральным законом «О безопасности» государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики страны. Правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция РФ и другие законодательные акты. Сам закон определяет основные принципы и содержание обеспечения безопасности для всех сфер деятельности государства. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. **стратегическими национальными приоритетами** – важнейшими направлениями обеспечения национальной безопасности -- признаны **направления, реализующие конституционные права и свободы граждан** России. Одним из этих направлений является безопасность объектов капитального строительства. Политика национальной безопасности, как система политических, экономических, юридических и иных мер, предпринимаемых государством для обеспечения безопасности объектов капитального строительства, направлена на реализацию конституционных прав и свобод граждан РФ при выполнении работ на таких объектах.

Вопросы обеспечения безопасности объектов капитального строительства являются составной частью национальной безопасности и имеют конституционную основу, определяющую долгосрочные, приоритетные цели. Обеспечение безопасности достигается применением основополагающих конституционных принципов и норм права, реализующих право на безопасный труд, здоровье и жизнь в условиях безопасности, безопасную окружающую среду, возмещение вреда.

Статьи Конституции РФ 2, 7, 15, 16, 17, 18, 20, 37, 41 ,42, 53, 55 гарантируют безопасность здоровья, жизни и деятельности человека в Российской Федерации, являются непосредственно действующими, имеют прямое действие, применяются на всей территории страны. В ч.2 ст.55 указано, что в Российской Федерации не должны издаваться статьи, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Согласно ст.18, права и свободы человека, гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Императивное требование признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека, гражданина -- обязанность государства (ст.2) -- важно рассматривать в единстве с императивными нормами, определяющими, что никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить основополагающему принципу (ч.2 ст.16), и органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации (ч.2 ст.15).

Дефиниции безопасности: устранение опасности, выявление угроз причинения вреда, реализация предупредительных мер по устранению причинения вреда, создание условий для невозникновения причинения вреда, возмещение вреда. Таким образом, безопасность объектов капитального строительства обеспечивается деятельностью, направленной на устранение основных признаков, не обеспечивающих безопасность здоровья, жизни и деятельности человека и гражданина.

**Конституционно-правовая обязанность российского государства** в сфере обеспечения безопасности объектов капитального строительства -- это приоритетное направление деятельности государственной власти, органов государственного управления, должностных лиц, граждан и правосудия по реализации функций и задач обеспечения безопасности объектов капитального строительства, как одного из направлений обеспечения национальной, государственной безопасности Российской Федерации.

Задачи, которые при этом решают государственная власть и органы государственного управления:

* законодательное регулирование безопасности объектов капитального строительства
* реализация и защита конституционных основ обеспечения безопасности
* организационное обеспечение безопасности
* формирование и реализация стратегии обеспечения безопасности
* предупреждение нарушения безопасности и возмещение вреда при выполнении работ на объектах капитального строительства, обеспечение их функционирования.

Реализация конституционных норм является основой эффективной правовой системы государства. **Принцип и нормы Конституции РФ содержат достаточный потенциал для реализации стратегических основ безопасности**. Конституционно-правовая ответственность Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности объектов капитального строительства определена необходимостью защиты интересов государства, общества и личности в этой сфере. На основе конституционных норм формируются законодательные акты, за эффективность которых несет ответственность государственная власть и органы госуправления, что также является гарантией Конституции РФ.

Согласно ст.53 Конституции РФ, каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов госвласти или их должностных лиц. Демократия эффективна только тогда, когда она востребована, выстроена система ответственности органов государственного управления, должностных лиц, и реализуется активная позиция субъектов права. Рост числа случаев привлечения к ответственности органов госуправления и должностных лиц за незаконные действия (или бездействие), возмещение вреда пострадавшим от этого, свидетельствуют, что демократические процессы углубляются. Таким образом, Конституция РФ определяет принципы, нормы права и ответственность за их нарушения субъектами права, закладывает все необходимое для развития демократического государства, обеспечения безопасности личности, государства, постоянного совершенствования законодательства. Система конституционно-правового регулирования гарантирует обеспечение безопасности человека, гражданина, его здоровья, жизни и деятельности.

На основании конституционных норм государственная власть создала законодательный инструмент, определила адекватную конкретизацию и детализацию механизма обеспечения безопасности посредством 23-х императивных норм Градостроительного кодекса Российской Федерации (ст.ст.55.1--55.23), определивших цели, требования, механизм деятельности обязательной системы саморегулирования стройкомплекса.

Реализацией этих норм введена обязательная система саморегулирования стройкомплекса, как современная форма государственного обеспечения безопасности объектов капитального строительства. Это позволило привнести дополнительные ресурсы для развития экономики и совершенствования управления, содействия горизонтальной интеграции участников рынка. Деятельность саморегулируемых организаций посредством императивных норм законодателя за счет средств участников рынка стала новым источником роста экономики путем решения важнейших социальных и государственных задач по обеспечению безопасности человека, его жизни и деятельности, реализацией предупредительных мер по недопущению аварий и катастроф на объектах капитального строительства. Саморегулируемые организации стройкомплекса реализуют конституционные нормы, права человека и гражданина на основе организации деятельности участников рынка в соответствии с Федеральным законом «О безопасности» от 28.12.2010 г. №390.

Саморегулируемые организации стройкомплекса решают задачи по обеспечению безопасности человека и гражданина на объектах капитального строительства за счет:

* разработки требований, стандартов, обязательных для членов СРО;
* определения правил контроля;
* организации контроля;
* применения мер дисциплинарного воздействия;
* обеспечения имущественной ответственности.

**В качестве основной формы имущественной ответственности саморегулируемых организаций законодатель установил компенсационные фонды (КФ)**, которые формируются за счет средств участников саморегулируемой организации. Эти средства направлены на предупреждение и возмещение причинения вреда.

В соответствии с императивной нормой, установленной государственной властью (ч.4 ст.55.16 Градостроительного кодекса РФ), в целях сохранности средств КФ, законодатель обязал саморегулируемые организации размещать их в российских кредитных организациях в виде депозитов и (или) депозитных сертификатов. Пятилетняя практика показала правильность такого решения, о чем говорит тот факт, что за эти годы не было ни одного случая потери компенсационных фондов по вине кредитной организации, и банки строго обеспечивали их сохранность, рост и доступность.

В соответствии с ч. 4 ст. 55.16 Градостроительного кодекса РФ, средства КФ всегда должны быть в сохранности и доступности для саморегулируемой организации, так как в случае необходимости их использования срок возврата из активов кредитной организации не должен превышать 10 дней.

Потеря средств КФ саморегулируемых организаций или невозможность распоряжаться ими по вине российских кредитных организаций недопустимы. Это является нарушением прав широкого круга лиц, гарантированных Конституцией РФ.

В связи с несостоятельностью (банкротством) российских кредитных организаций саморегулируемые организации стройкомплекса лишились доступа к средствам КФ и не могут распорядиться ими в случае необходимости осуществления выплат за причинение вреда жизни и здоровью людей, имуществу физических и юридических лиц, окружающей среде в ходе выполнения работ на объектах капитального строительства.

В своих действиях законодатель, исходя из необходимости достижения главной цели -- обеспечить сохранность, доступность, увеличение компенсационных фондов -- определил предмет правового регулирования, действия субъектов права и вид хранения (метод регулирования).

В нестабильных условиях деятельности российских кредитных организаций в практике правоприменения императивных норм возникла нетипичная ситуация, выразившаяся в неожиданных трудностях реализации установленных законодателем требований к обеспечению хранения, доступности и роста КФ в российских кредитных организациях. **При несостоятельности** (банкротстве) кредитных организаций в целях обеспечения сохранности КФ **имущество клиентов**, принятое и (или) приобретенное кредитной организацией за их счет по договорам хранения, договорам доверительного управления, **исключается из имущества кредитной организации (конкурсной массы)**. Это единственный путь обеспечения сохранности имущества клиента, и реализован он в ч. 2 ст. 50.35 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». Однако в перечне исключаемого имущества компенсационные фонды саморегулируемых организаций не значатся.

Нетипичная ситуация в правоприменительной деятельности выявила необходимость изменения логически связанной последовательности действий, из которых складывается процедура обеспечения хранения средств КФ в российских кредитных организациях.

**В обычных условиях законодатель обеспечил правоприменительную процедуру, а в измененных -- нет.** Система саморегулирования стройкомплекса была введена в 2008 г., и с тех пор Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) российских кредитных организаций» не был адаптирован с целью обеспечения сохранности средств КФ в российских кредитных организациях в условиях нестабильности. Возникла ситуация юридического пробела и коллизии законов в силу отсутствия правовой нормы, определяющей регулирование хранения, доступности, роста компенсационных фондов в условиях банкротства банков и противоречия между конституционной нормой, требованием императивной нормы (п.4 ст.55.16 Градостроительного кодекса РФ) обеспечения хранения средств компенсационных фондов в российских кредитных организациях и нормами права Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) российских кредитных организаций».

Около 30 крупных саморегулируемых организаций, представляющих порядка 20 тыс. организаций и более 1 млн человек уже оказались в числе пострадавших. Саморегулируемые организации лишились возможности доступа к средствам КФ и, следовательно, не могут распоряжаться ими в случае необходимости выплат за причинение вреда жизни и здоровью людей, имуществу физических и юридических лиц, окружающей среде в ходе выполнения работ на объектах капитального строительства. Образовался системный сбой в реализации конституционной нормы по обеспечению прав человека при выполнении работ на объектах капитального строительства. Потеря средств КФ саморегулируемых организаций или невозможность доступа к ним по вине российских кредитных организаций недопустима. Это нарушение прав широкого круга лиц, гарантированных Конституцией РФ.

Вместе с тем, важно обратить внимание на то, что **российская кредитная организация оказывает** саморегулируемой организации **услугу по обеспечению сохранности компенсационных фондов на основе императивного требования законодателя** (то есть, это требование должно быть выполнено всегда) и реализации конституционных норм прямого и непосредственного действия. В этих условиях ч. 2 ст. 50.35 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» вступает в противоречие с конституционной нормой прямого и непосредственного действия. Таким образом, не может быть применена аргументация об отсутствии средств КФ в перечне имущества банка, исключаемого из конкурсной массы, и на этом основании средства компенсационных фондов не могут быть исключены из конкурсной массы.

Противоречие состоит в том, что не учитывается императивная норма, установленная законодателем, -- обеспечить сохранность средств КФ -- основную форму имущественной ответственности СРО.

Несмотря на то, что законодатель своевременно не расширил перечень исключаемого имущества саморегулируемых организаций (компенсационных средств в виде депозитов) такая возможность в ч. 2 ст. 50.35 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» заложена. Из конкурсной массы может быть исключено и **иное имущество** в соответствии с законодательством РФ. Необходимость исключения компенсационных фондов из конкурсной массы доказывают следующие юридические обстоятельства:

|  |  |
| --- | --- |
| 1. | В соответствии с п.1 ст.14 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», саморегулируемым организациям запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, т.е. деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли (ч.3 п.1 ст.2 Гражданского кодекса Российской Федерации).  Если другие субъекты права размещают денежные средства в депозитах банка с целью получения систематической прибыли, то саморегулируемые организации размещают средства компенсационных фондов только для выполнения императивной нормы законодателя (ст. 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации). |
| 2. | Доход, полученный от размещения компенсационного фонда, не используется в текущей деятельности саморегулируемой организации и направляется на пополнение компенсационного фонда (п. 7 ст. 13 ФЗ «О саморегулируемых организациях») для обеспечения имущественной ответственности, доступности средств при возмещении вреда, причиненного третьим лицам, выполнения задач, установленных государственной властью. |
| 3. | Статьями 886, 1012, ч. 1 ст. 393, ст.ст. 901, 902 Гражданского кодекса РФ законодатель императивной нормой определил требования к услугам по обеспечению сохранности имущества клиентов, переданного на хранение. Услуга по обеспечению сохранности имущества (компенсационных фондов) входит в обособленную группу юридических норм (институт права), регулирующих качественно однородные общественные отношения по предоставлению услуги клиентам по сохранению, управлению имуществом. Главное, что объединят группу этих юридических норм – это предмет регулирования – обеспечение сохранности имущества клиента. Метод регулирования – договор хранения, договор доверительного управления, договор депозита средств компенсационных фондов (понятие, введенное законодателем в соответствии с императивной нормой) вторичен, играет не основную, а вспомогательную роль; |
| 4. | ч. 1 ст. 56 Гражданского кодекса Российской Федерации, т.к. юридическое лицо несет ответственность по своим обязательствам только своим имуществом и не может отвечать имуществом клиента. Компенсационные фонды не являются имуществом кредитной организации, поэтому банк не может отвечать чужим имуществом по своим обязательствам; |
| 5. | частью 4 ст. 55.16 Градостроительного кодекса РФ законодатель определил банкам предоставлять услуги по обеспечению сохранности, доступности, роста компенсационных фондов, и тем самым реализовать конституционные нормы прямого и непосредственного действия (ст.ст. 2, 15. 16, 18 и др. Конституции Российской Федерации). |
| 6. | Компенсационный фонд СРО стройкомплекса направлен на реализацию конституционных норм, обеспечение имущественной ответственности, разработку и реализацию мероприятий, предотвращающих гибель граждан, причинение вреда их жизни и здоровью, предупреждение аварий, катастроф (ст.ст. 2, 7, 15, 17, 20, 35, 41, 42, 45, 53, 58 и др. Конституции Российской Федерации; ст. 55.1 ГСК РФ; ряд норм Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»). Законы не должны вступать в противоречие с конституционными нормами, а обеспечивать их реализацию. |
| 7. | Отсутствие доступа к средствам компенсационного фонда саморегулируемых организаций стройкомплекса, необеспечение их сохранности приводит к нарушению законных интересов Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), снижению безопасности и причинению вреда неограниченному кругу лиц страны. |

Как видно, каждая из этих позиций достаточна для принятия необходимого решения. Конституционно-правовое регулирование безопасности позволяет обеспечивать сохранность компенсационных фондов в российской кредитной системе, а, следовательно, реализовывать Стратегию национальной безопасности 2020.

Вместе с тем, внесение дополнений в ст. 50.35 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» об исключении компенсационных фондов из конкурсной массы сделает закон более доступным для граждан и всех слоев общества, независимо от их правовой просвещенности. Вносимые изменения позволят ликвидировать сложившийся правовой пробел, а арбитражные судьи получат правовое основание при вынесении определений в процесс арбитражного судопроизводства. Они не только соответствуют законодательству Российской Федерации, но и обеспечат сохранность компенсационных фондов, повысят эффективность банковской системы, позволят системно подойти к конституционно-правовому обеспечению безопасности объектов капитального строительства и защиты прав человека, гражданина.

На основании вышеизложенного, а также в целях устранения существующих правовых пробелов и неопределенности в действующем законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы сохранности компенсационных фондов саморегулируемых организаций стройкомплекса и недопущения вытекающих из этого негативных последствий, создающих потенциально опасные ситуации, предлагается расширить перечень имущества клиентов банков-банкротов, исключаемого из конкурсной массы, имуществом компенсационных фондов саморегулируемых организаций стройкомплекса, размещенных на депозитах.

Каким должен быть проект ФЗ для внесения изменений в ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»?

Он должен состоять из двух статей:

**Статья 1**

**1)      Статью 50.35 дополнить частью 5 следующего содержания:**

«5. Средства компенсационных фондов саморегулируемых организаций стройкомплекса, размещенные в депозитах (депозитных сертификатах) кредитных организаций Российской Федерации, не подлежат включению в конкурсную массу должника и подлежат возврату кредиторам – саморегулируемым организациям стройкомплекса по первому требованию в течение десяти рабочих дней в объеме размещенных денежных средств с учетом причитающихся процентов вне очередности, установленной статьей 50.36 настоящего Закона, а также Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» в хронологическом порядке поступления требований соответствующих кредиторов - саморегулируемых организаций стройкомплекса».

**Статья 2**

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования и распространяется на правоотношения, возникшие до введения его в действие, связанные с обеспечением сохранности компенсационных фондов саморегулируемых организаций строительного комплекса в российских кредитных организациях.

Таким образом, признавая, что законодатель ставил целью правовой нормы (ч. 4 ст. 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации) обеспечение сохранности КФ саморегулируемых организаций стройкомплекса, средства компенсационных фондов всегда должны быть в сохранности и доступности, с установленным сроком возврата их из активов кредитных организаций в 10-дневный срок имущество саморегулируемой организации должно исключаться из конкурсной массы банков при их банкротстве.

Таким образом, системное применение конституционно-правового регулирования безопасности, применительно к объектам капитального строительства, позволит:

* создать правовой механизм, обеспечивающий защиту деятельности саморегулируемых организаций стройкомплекса в условиях резкого роста числа банкротств российских кредитных организаций;
* реализовать основополагающие конституционные нормы и гармонизировать Градостроительный кодекс Российской Федерации с другими нормативно-правовыми актами РФ;
* избежать негативных общественных процессов и возможного социального взрыва;
* повысить доверие к действующей государственной власти и внести вклад в развитие правового государства;
* устранить недостатки и пробелы правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций;
* избежать потенциально опасных ситуаций, связанных с банкротством банков;
* исключить условия для возможных финансовых нарушений;
* не допустить ущемления прав широкого круга лиц;
* обеспечить реализацию конституционных норм, прав человека и гражданина, безопасность здоровью, жизни и деятельности.

"РФ-сегодня"