2014-02-26 09:15:00



**Юрий Мхитарян:**

**Законодательное решение сохранности компенсационных фондов есть. Осталось его реализовать**

Предлагаем вашему вниманию статью председателя Комитета по строительству объектов связи, телекоммуникаций и информационных технологий Национального объединения строителей, члена Экспертного Совета по градостроительной деятельности при Комитете Госдумы по земельным отношениям и строительству, д. э. н. Юрия Мхитаряна.

Законодательное решение сохранности компенсационных фондов есть. Осталось его реализовать

В конце 2013 – начале 2014 гг. вопросы сохранности компенсационных фондов саморегулируемых организаций стройкомплекса стали самой актуальной темой не только для строительной отрасли, но и для экономики страны. Эта тема получила большой резонанс как в профессиональном сообществе, так и в обществе в целом. Ведь нерешение вопроса сохранности компенсационных фондов в связи с отзывом лицензий у ряда российских кредитных организаций ставит под угрозу не только саморегулирование стройкомплекса, но и всю отрасль строительства. Между тем, действующее российское законодательство уже содержит необходимые положения для принятия оперативных административных решений в целях обеспечения безопасности и устойчивой деятельности саморегулируемых организаций.

Саморегулирование – одно из главных направлений развития российской экономики и гражданского общества. Противостоять коррупции, бюрократии и снижению профессионализма управленческого персонала без саморегулирования и развития гражданского общества государственной власти очень сложно. Именно для этого и были приняты законодательные акты по развитию саморегулирования.  
Российский союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленная палата, Национальное объединение строителей на своих информационных ресурсах неоднократно рассматривали и продолжают обсуждать задачи, связанные с обеспечением сохранности компенсационных фондов. Нельзя не согласиться с мнением национальных объединений, ведущих организаций, экспертов, что нерешение вопроса сохранности компенсационных фондов в связи с отзывом лицензий у российских кредитных организаций ставит под угрозу не только саморегулирование стройкомплекса, но и всю отрасль строительства. Следовательно, необходимо принять неотложные меры.  
Президент  [НОСТРОЙ](http://www.all-sro.ru/regulators/nostroy/) Ефим Басин от лица Национального объединения строителей первым в ноябре 2013 г. направил обращение в адрес первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Игоря Шувалова и председателя Центрального банка РФ Эльвиры Набиуллиной с просьбой принять меры по недопущению утраты саморегулируемыми организациями средств компенсационного фонда, а также предоставить возможность СРО перевести данные денежные средства на счета других кредитных организаций России.  
Разброс мнений по обеспечению сохранности компенсационных фондов для СРО стройкомплекса достаточно большой. Одни считают, что компенсационные фонды были созданы для того, чтобы в дальнейшем забрать их у саморегулируемых организаций и предпринимателей. Видимо, чтобы этого не допустить, существует устойчивое мнение, что средства компенсационного фонда не должны храниться в российских кредитных организациях.  
По сведениям информационного портала «Саморегулирование», чуть больше 20% опрошенных СРО верят, что банковская система России способна сохранить компенсационные фонды. Почти 80% опрошенных СРО не верят в сохранность компенсационных фондов в российских кредитных организациях. Однако такое недоверие, на наш взгляд, неправомерно, ведь вопросы регулирования банковской деятельности в соответствии с действующими нормативными актами находятся в зоне регулирования, а следовательно, ответственности Правительства РФ, Центрального банка России.  
По мнению другой группы участников опроса, в частности Национального объединения строителей, следует пересмотреть правила размещения средств компенсационных фондов, которые требуют размещения этих средств исключительно в российских кредитных организациях, тем самым лишая саморегулируемые организации свободы действий. По мнению этой группы, депозитное размещение средств компенсационных фондов в российских кредитных организациях не позволяет преодолеть даже инфляционные потери, несмотря на то, что законодательством предписано размещать эти средства для увеличения их размера. Думается, такое мнение вполне справедливо, поскольку хранение средств компенсационных фондов в российских кредитных организациях отнюдь не приводит к их увеличению. Инфляционные процессы поглощают тот процент роста, который предлагают российские кредитные организации за пользование средствами.  
Третья группа участников считает, что размещение компенсационных фондов было прописано законодательством для повышения финансовой устойчивости российских кредитных организаций.  
На сегодняшний день совокупный объем компенсационных средств саморегулируемых организаций стройкомплекса, размещенных в кредитных организациях России, составляет около 80 млрд рублей. В общем объеме оборота денежных средств российских кредитных организаций данные средства не составляют существенную часть, но они в полной мере участвуют в коммерческой деятельности российских банков. В соответствии с действующим законодательством саморегулируемые организации не имеют права использовать средства компенсационных фондов в своей некоммерческой деятельности, что многим кажется действительно странным. Но, с другой стороны, как можно обеспечить сохранность средств в российской кредитной организации, если они не будут участвовать в коммерческой деятельности банков?  
Национальное объединение проектировщиков считает, что закон должен разрешить саморегулируемым организациям размещать средства так, чтобы обеспечить их приумножение. Иными словами, необходимо в целях защиты интересов членов СРО вкладывать эти средства в недвижимость, ценные бумаги, биржевые продукты, а также кредитование проектно-строительного комплекса. Правда, здесь надо учитывать разницу между выполнением законодательного требования (направлять средства компенсационных фондов в российскую кредитную организацию для обеспечения их сохранности и увеличения) и правом самостоятельно решать вопрос сохранности и увеличения средств компенсационных фондов. В первом случае сохранность обеспечивается ответственностью российской кредитной организации и государственной властью. Во втором – полная и исключительная ответственность ложится на СРО.  
По мнению экспертов Торгово-промышленной палаты, должен быть установлен особый порядок размещения средств компенсационных фондов, их сохранности и использования. Но применительно к саморегулируемым организациям стройкомплекса такой порядок создан. Именно в соответствии с законом для сохранности и увеличения средства компенсационных фондов направляются в российские кредитные организации. И здесь важно, что средства компенсационных фондов, размещенные на депозитах банков, обладают особым статусом, т. е. имеют существенное отличие по содержанию и функции от средств других юридических лиц, также находящихся на счетах банковского вклада (депозита). В чем же это отличие?  
    Во-первых, в том, что саморегулируемые организации стройкомплекса решают важные социальные, государственные задачи. Во-вторых, потому, что формирование средств компенсационных фондов – это специальная экономическая мера, направленная на реализацию конституционных норм прямого и непосредственного действия. А это значит, что эти средства попадают под защиту Конституции Российской Федерации и существенно отличаются от средств других юридических лиц, размещенных на депозитах в российских кредитных организациях.  
Саморегулируемые организации стройкомплекса решают важные социальные задачи, отнесенные Конституцией Российской Федерации к обязанностям и высшим ценностям государства. Решаются эти задачи по правилам, установленным государственной властью Российской Федерации, за счет средств и ресурсов участников рынка.  
Обеспечивая предупреждение причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, окружающей среде, саморегулируемые организации стройкомплекса реализуют приоритеты в деятельности государства и государственной власти в соответствии с требованиями законодательства России   ФЗ «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ, Градостроительного кодекса Российской Федерации.  
Существует пять основных критериев, которые определяют деятельность саморегулируемых организаций стройкомплекса и которым они должны соответствовать:   
•    разработка требований, стандартов, обязательных для членов СРО;   
•    определение правил контроля;   
•    организация контроля;  
•    применение мер дисциплинарного воздействия;  
•    формирование компенсационных фондов и дополнительная имущественная ответственность в виде страхования гражданской ответственности членов СРО перед третьими лицами.  
В условиях участившихся случаев отзыва лицензий у российских кредитных организаций и роста банкротства банков становится актуальным решение ряда задач, а именно:  
1.    Повышение ответственности СРО за сохранность компенсационных фондов.  
Действующее законодательство определяет ответственность СРО стройкомплекса за сохранность компенсационного фонда.  
В частности, оно требует:  
1.    осуществлять выплаты из средств компенсационных фондов исключительно для возмещения ущерба;   
2.    восполнять компенсационный фонд при осуществлении выплат из него по причине нанесения ущерба третьим лицам;   
3.    размещать компенсационный фонд только в российских кредитных организациях.  
Потеря компенсационного фонда или его уменьшение не вследствие нанесения ущерба и причинения вреда третьим лицам не является правонарушением со стороны саморегулируемых организаций стройкомплекса. СРО не могут и не должны нести ответственность за уменьшение или потерю компенсационных фондов в российских кредитных организациях, т. к. никто не может нести ответственность за действие, которое в момент его совершения не признается правонарушением.  
Таким образом, выполняя законодательное требование, СРО не несут ответственность за сохранность компенсационных фондов, размещенных в российских кредитных организациях, и не должны восполнять их в случае недоступности этих средств или их уменьшения и потери.  
  
2.    Обеспечение возможности СРО выполнять свои функции при недоступности средств компенсационных фондов.  
СРО стройкомплекса, выполняющие свои основные функции (пять основных критериев) и имеющие дополнительную имущественную ответственность в виде страхования гражданской ответственности членов СРО перед третьими лицами, продолжают соответствовать законодательным требованиям.  
  
3.    Введение четкого отличия правового статуса средств компенсационных фондов СРО стройкомплекса, размещенных в российских кредитных организациях, от депозитов других юридических лиц.  
Средства компенсационных фондов саморегулируемых организаций стройкомплекса в соответствии с действующим законодательством имеют 9 существенных отличий от средств других юридических лиц, размещающих свободные финансовые ресурсы на депозитных счетах в банках с единственной целью – получение дохода в виде банковских процентов. В чем эти отличия?  
1.    Средства компенсационного фонда не могут использоваться в деятельности СРО, и предназначены исключительно для возмещения ущерба третьим лицам, в том числе физическим лицам.  
2.    Доход, полученный от размещения средств компенсационного фонда в российских кредитных организациях, идет на пополнение компенсационного фонда и также не может быть использован в текущей деятельности саморегулируемой организации.  
3.    Компенсационный фонд – это экономическая мера, направленная, прежде всего, на разработку и реализацию комплекса мер по предупреждению причинения вреда жизни или здоровью людей, имуществу, окружающей среде вследствие недостатков работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, что позволит обеспечить сохранность средств компенсационного фонда.  
4.    Нарушение сохранности и доступности средств компенсационных фондов - это нарушение прав граждан, следствием которого становятся:  
–    невозможность получения потерпевшими лицами компенсации при нанесении им ущерба или причинении  вреда  жизни и здоровью людей;  
–    невозможность обеспечения мероприятий и принятия мер по предупреждению причинения вреда или ущерба жизни и здоровью людей.  
5.    Законодательством установлено обязательное требование по размещению средств компенсационных фондов в целях обеспечения их сохранности и увеличения в российских кредитных организациях.  
6.    Средства компенсационного фонда всегда должны быть в сохранности и доступности для саморегулируемой организации, т.к. в случае необходимости их использования срок возврата из активов кредитной организации не должен превышать 10 дней.  
7.    Сторона, получившая материальный ущерб, согласно законодательству имеет право напрямую обращаться в саморегулируемую организацию с требованием о взыскании полной суммы этого ущерба, которая подлежит возмещению из средств компенсационного фонда.  
8.    Компенсационный фонд саморегулируемой организации стройкомплекса направлен на реализацию конституционных норм и обеспечение ответственности за причинение членами СРО вреда жизни и здоровью людей при выполнении строительных работ, для разработки и реализации мероприятий, предотвращающих гибель людей, причинение вреда их жизни и здоровью, аварий, катастроф.  
9.    Средства компенсационного фонда имеют особый правовой статус. Взыскание по обязательствам СРО не может быть наложено на средства компенсационного фонда..  
На основе проведенного анализа и оценки действующего законодательства даются предложения по ожидаемым действиям Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, Государственной думы Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, должностных лиц касательно принятия оперативных административных решений для обеспечения безопасности, устойчивой деятельности саморегулируемых организаций, недопущению нарушений действующего законодательства и пресечению обнаруженных нарушений прав граждан, предпринимателей и саморегулируемых организаций:  
1.    Недопущение случаев исключения саморегулируемых организаций стройкомплекса из государственного реестра по причине недоступности средств компенсационных фондов или их уменьшения и потери по вине российских кредитных организаций, а также принуждение к восполнению средств компенсационного фонда участниками СРО или саморегулируемыми организациями.  
2.    На основании норм прямого и непосредственного действия Конституции Российской Федерации удовлетворение требований кредиторов (саморегулируемых организаций) при отзыве лицензий у российских кредитных организаций или их банкротстве производить вне очереди за счет конкурсной массы до осуществления выплат по текущим платежам кредитной организации. Средства компенсационных фондов должны быть возвращены саморегулируемым организациям для перечисления на счета других российских кредитных организаций с целью обеспечения их сохранности  
3.    Внесение необходимых изменений в действующее законодательство для недопущения неисполнения конституционных норм прямого и непосредственного действия.  
    В российском конституционном праве предусмотрена ответственность органов государственной власти и должностных лиц в случае нарушения Конституции Российской Федерации. Цель предусмотренных мер ответственности – недопущение нарушений или восстановление нарушенных правовых положений.  
    Согласно Конституции Российской Федерации властными полномочиями для обеспечения верховенства конституционных норм наделен глава государства – Президент Российской Федерации, выступающий гарантом Конституции. В российском конституционном праве закрепляется ответственность Правительства перед Президентом.  
Недопустимо также нарушение прав граждан на обеспечение безопасности, прав на непричинение вреда или ущерба гражданам при выполнении работ на объектах капитального строительства.  
    Есть все основания надеяться, что если государственная власть обязала саморегулируемые организации стройкомплекса размещать средства компенсационных фондов в российских кредитных организациях с целью обеспечения сохранности и увеличения размеров, то она и обеспечит их сохранность. Но надо четко понимать, что Конституция Российской Федерации определяет обязанности государства, ее органов, должностных лиц.  
Следует также признать, что коррупция и бюрократия, к сожалению, – пока существующая действительность, для преодоления которой и было принято решение о развитии саморегулирования. Вполне возможно, что вопреки антиконституционным решениям отдельных должностных лиц большую работу по недопущению потерь компенсационных фондов или уменьшению их размеров в российских кредитных организациях придется проводить самим СРО. Важно понимать, что это не только испытание для органов власти и должностных лиц, но и проверка способности национальных объединений, саморегулируемых организаций выполнять поставленные государственной властью задачи. Кроме того, станет понятно, можно ли, объединив усилия государственной власти и института саморегулирования, противостоять бюрократии и коррупции.  
Вопрос сохранности 80 млрд руб. компенсационных средств стройкомплекса – это не только экономическая, но и политическая задача. Более того, – это принципиальная задача, решение которой во многом определяет и будущее экономики страны. Если она не будет реализована законодательным механизмом и административными решениями действующей власти, то, очевидно, только значительное усиление президентской власти и чрезвычайные меры способны обеспечить четкую работу конституционного механизма, должное развитие экономики и соблюдение прав граждан Российской Федерации.

***Специально для Информационного портала «Всё о саморегулировании» (Всё о СРО)  
www.all-sro.ru***