

# Государственная защита компенсационных фондов СРО стройкомплекса



**Ю.И. МХИТАРЯН,**  
генеральный директор  
НИИ «Интерэкомс», председатель  
Комитета по строительству  
объектов связи, телекоммуникаций  
и информационных технологий  
Национального объединения  
строителей, д.э.н., академик  
Международной академии  
информатизации, член Экспертного  
совета по градостроительной  
деятельности при Комитете  
по земельным отношениям  
и строительству Госдумы России

Государство, выступает официальным представителем всего общества, объединенного по признаку гражданства; является единственным носителем суверенной власти (издает законы и подзаконные акты, обладающие юридической силой и содержащие нормы права); имеет систему органов, обладающих государственно-властными полномочиями, закрепленными в их деятельности и т.д. [1].

## Высшая ценность и обязанность государства

В основе государства лежит правопорядок, который реализуется применением законодательных актов, обеспечивающих функционирование государственного механизма в интересах общества, его граждан, хозяйствующих субъектов и консолидирующих их деятельность. Каждому уровню общественного развития соответствует своя система государственного регулирования. Процесс государственно-правового регулирования постоянно связан с развитием государства и права, а также коренным изменением принципов организации и функционирования органов государственного управления. На более высоком уровне развития государственно-правового механизма регулирования меняются функции органов государственного управления, их структура. Государство, все более активно используя различные формы организации участников рынка, расширяет социальные основы и увеличивает круг прав и свобод участников рынка, включая их в процесс управления.

Полноценное функционирование органов государственного управления и государственно-правового регулирования обеспечивается на основе права, высшее назначение которого – признание, соблюдение и защита прав и свобод человека, его права на жизнь, здоровье и безопасную среду

Среди основных условий успешного функционирования экономики Российской Федерации можно выделить совершенствование правового пространства и институт преобразований. Одним из таких преобразований стало саморегулирование стройкомплекса, в основе деятельности которого определенную роль играют компенсационные фонды. Формирование института саморегулирования стройкомплекса привнесло дополнительные ресурсы для развития экономики страны, повысило безопасность объектов капитального строительства. Вместе с тем, по-прежнему остаются актуальными установление взаимосвязи между государственным механизмом регулирования и саморегулированием стройкомплекса, а также решение государством вопроса о сохранности компенсационных фондов.

деятельности и обитания. На решение этой основополагающей задачи направлены девять из двенадцати основных принципов законодательства о градостроительной деятельности [2]. **Градостроительный кодекс РФ реализует конституционные нормы прямого и непосредственного действия в части обеспечения жизни и деятельности человека, гражданина РФ** при выполнении работ на объектах капитального строительства, исходя из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности.

Безопасность объектов капитального строительства для жизни и деятельности человека и гражданина обеспечивается основополагающими факторами, в числе которых выступает определение перечня видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства и развитие саморегулирования стройкомплекса. Саморегулирование стройкомплекса – обязательная форма взаимодействия участников рынка для получения права проведения работ на объектах капитального строительства.

Система саморегулирования стройкомплекса, являющаяся частью государственно-правового механизма регулирования, функционирует с 2009 г. на основе действующей



щего законодательства [2–4]. Вместе с тем, ни в законодательной, ни в соответствующей научной сфере не дается определение «саморегулирование стройкомплекса». Само же определение «саморегулируемая организация стройкомплекса» не содержит полного набора признаков назначения, позволяющих раскрыть полное содержание этого понятия. Анализ нормативно-правовых актов позволяет констатировать, что **саморегулирование стройкомплекса – это деятельность на основе требований, установленных законодательством и подтверждающих специальную правоспособность организации выполнять работы на объектах капитально-го строительства и обеспечивать их безопасность для жизни и деятельности человека, окружающей среды.** Данное определение полно раскрывает содержание механизма саморегулирования стройкомплекса, его место в государственно-правовой системе регулирования и что именно государственная власть устанавливает требования к деятельности участников в сфере строительства для обеспечения безопасности. А обеспечение безопасности жизни, здоровья человека, его деятельности, окружающей среды есть высшая ценность и обязанность государства [5].

### Назначение и содержание деятельности СРО

Градостроительный кодекс РФ определяет саморегулируемые организации как некоммерческие организации, сведения о которых внесены в государственный реестр СРО и которые основаны на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, выполняющих работы на объектах капитального строительства.

Саморегулируемые организации в области строительства – это организации в форме некоммерческих партнерств, деятельность которых направлена на **решение важных государственных, социальных задач по возмещению и предупреждению причинения вреда** и повышению качества при выполнении работ на объектах капитального строительства, сведения о которых внесены в государственный реестр СРО, которые основаны на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц.

Данное раскрытие понятия «саморегулируемая организация в области строительства» аккумулирует существенные признаки, отличающие ее и определяющие смысл, назначение, содержание и направление деятельности СРО стройкомплекса. Оно также имеет важный информационный характер, подчеркивающий, что их деятельность направлена на решение важных государственных, социальных задач.

Направляя деятельность членов партнерства на достижение поставленной государственной властью цели,

СРО в строительной сфере за счет средств участников рынка решают пять законодательно установленных задач:

1. Разработка требований, стандартов.
2. Определение правил контроля.
3. Организация контроля для обеспечения соответствия установленным требованиям.
4. Применение мер дисциплинарной ответственности.
5. Формирование дополнительной имущественной ответственности.

Полномочия органов государственной власти РФ в области саморегулирования строительной сферы заключаются в ведении государственного реестра саморегулируемых организаций и осуществлении государственного надзора за их деятельностью. Таким образом, **функционирование системы саморегулирования стройкомплекса обеспечивают:**

- государственная власть Российской Федерации и органы государственной власти РФ;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;
- саморегулируемые организации стройкомплекса и национальные объединения СРО, созданные по требованию законодательства [2].

### Компенсационные фонды как часть государственно-правового механизма

Анализ структуры организаций, обеспечивающих функционирование системы саморегулирования стройкомплекса, показывает также, что система саморегулирования в строительной сфере является частью государственно-правового регулирования. Следовательно, компенсационные фонды СРО стройкомплекса, как дополнительная имущественная ответственность – это тоже часть государственного правового регулирования в строительной сфере, требования к которому определены исключительно государственной властью. Дополнительная имущественная ответственность направлена на возмещение вреда и предупреждение причинения вреда жизни и деятельности человека и реализуется в соответствии с требованиями законодателя в двух формах: компенсационные фонды и страхование гражданской ответственности.

С правовой точки зрения основной формой имущественной ответственности должны были стать компенсационные фонды [2]. Но как показывает анализ пятилетней практики деятельности СРО, из двух форм дополнительной имущественной ответственности первоначально (то есть, в 2009 г.) в качестве основной рассматривались компенсационные фонды, а в итоге основной формой стала система страхования гражданской ответственности. Из двух форм дополнительной имущественной ответственности на возмещение ущерба по причине причинения вреда жизни и дея-

тельности человека из средств компенсационных фондов не было израсходовано ни одного рубля, а из общей суммы страховых премий возмещение ущерба составило лишь 3%.

В целом эти данные свидетельствуют о том, что деятельность органов государственной власти по формированию системы саморегулирования стройкомплекса была выстроена правильно, и результат оказался положительным. Дело в том, что **результативность системы саморегулирования стройкомплекса должна оцениваться по таким показателям**, как доли уменьшения компенсационного фонда и суммы страховых премий по причине необходимости возмещения ущерба в связи с нарушениями при выполнении работ на объектах капитального строительства.

Поскольку компенсационные фонды (КФ) саморегулирования стройкомплекса – это часть государственно-правового механизма, то участники системы должны понимать, как обеспечивается их государственная защита, насколько она эффективна и необходимы ли дополнительные меры по ее повышению. Системный анализ нормативных положений ст. 13 ФЗ «О саморегулируемых организациях» и ст. 55.4 ГрК РФ [2, 3] позволяет утверждать, что компенсационный фонд СРО является обособленным объектом гражданских прав, в отношении которого установлен и действует особый охранительно-целевой правовой режим, исключающий понимание средств КФ как собственных, оборотных и производственных средств СРО, которыми саморегулируемая организация обладает на праве собственности, правомочна распоряжаться ими по своему собственному усмотрению и отвечает ими как юридическое лицо по всем своим обязательствам перед третьими лицами. Государственно-правовой механизм защиты компенсационных фондов установил их особый правовой статус, строящийся на следующих принципах.

#### **Целевой и ограниченный характер применения компенсационных фондов**

В соответствии с Гражданским кодексом РФ гражданские права юридических лиц могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц и т.д. [6].

Основу конституционного строя составляют: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и граждан, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, охрану труда и здоровья людей и т.д. [5] Именно поэтому Градостроительным кодексом РФ определено, что средства КФ используются только для возмещения ущерба по причине причинения вреда при выполнении работ на объектах капитального строительства.

О целевом и ограниченном характере применения КФ свидетельствует и то, что доход, полученный от их разме-

щения в российских кредитных организациях, идет на пополнение компенсационного фонда и не может быть использован в текущей деятельности СРО [2].

Тем самым законодатель установил, что средства КФ могут быть использованы только для возмещения ущерба при выполнении работ на объектах капитального строительства.

#### **Сохранность компенсационных фондов**

Согласно требованиям законодательства, в целях обеспечения сохранности КФ саморегулируемых организаций они должны размещаться в российских кредитных организациях на депозитах (деPOSITНЫХ сертификатах). Принимая во внимание, что кредитные организации подлежат специальной государственной регистрации, осуществляют свою деятельность на основании специального разрешения (лицензии) ЦБ РФ и имеют исключительное право осуществлять банковские операции, правовое регулирование банковской деятельности осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, другими федеральными законами и нормативными актами Банка России.

Средства КФ, имеющие особый статус, не подлежат наложению взыскания. Взыскание по обязательствам СРО не может быть наложено на имущество компенсационного фонда. Не допускается возврат взносов в КФ членам саморегулируемой организации [2,3].

#### **Доступность и возвратность компенсационных фондов**

Существует специфика правового режима КФ и нормативно определенные требования к их возвратности из российских кредитных организаций. В случае необходимости осуществления выплат из средств КФ саморегулируемой организации срок возврата средств из указанных активов не должен превышать десять рабочих дней [2]. Тем самым реализуется основополагающий принцип внеочередности погашения расходов, связанных с мероприятиями по недопущению гибели людей, аварий и катастроф и обеспечивается создание условий для гарантированной сохранности и доступности КФ.

#### **Ответственность саморегулируемых организаций**

В соответствии с законодательством РФ [2] за саморегулируемыми организациями стройкомплекса закреплены следующие обязательства:

- ⇒ недопущение освобождения членов СРО от участия в формировании КФ;
- ⇒ осуществление выплат из средств КФ исключительно для возмещения ущерба третьим лицам;
- ⇒ восполнение КФ при осуществлении выплат из него строго регламентировано законодательством;
- ⇒ размещение средств КФ только в российских кредитных организациях.



Саморегулируемые организации строительного комплекса не имеют прав собственности на средства КФ, не владеют ими, не могут пользоваться этими средствами и распоряжаться как своим имуществом (ст. 209 Гражданского кодекса РФ). Тем самым обеспечивается создание условий для гарантированной сохранности КФ.

#### **Ответственность государства**

Деятельность государства, федеральных и региональных органов власти осуществляется в строгом соответствии с действующими конституционно-правовыми нормами. Ответственность государства может возникнуть в результате действий (бездействия) самого государства, непринятия им мер, которые оно должно было бы предпринять. За ненадлежащее осуществление публичной власти и неудовлетворительное осуществление полномочий органов государственной власти должностные лица этих органов несут предусмотренную законом конституционно-правовую ответственность.

#### **Возмещение убытков и ущерба, причиненных государственными органами или кредитными организациями саморегулируемым организациям**

За деятельность российских кредитных организаций, осуществляемую в их собственных интересах и исключительно в целях извлечения прибыли, а также за определение ими собственной кредитно-денежной политики, за возвратность и доступность средств КФ саморегулируемая организация после размещения средств компенсационного фонда в депозит в кредитной организации ответственности не несет. Дело в том, что эти действия осуществляются не саморегулируемой организацией, а кредитной организацией, то есть третьим лицом, привлечшим указанные денежные средства в депозит на условиях возвратности, платности и срочности.

Убытки, причиненные саморегулируемым организациям строительного комплекса, членам СРО в случае уменьшения (потери) КФ в российских кредитных организациях по причине их банкротства возмещаются кредитными организациями или Российской Федерацией. Возмещение убытков и компенсация ущерба, причиненного бездействием или действиями органов государственного управления, предусмотрено Гражданским кодексом РФ [ст.ст. 16, 16.1 ГК РФ].

**Анализ принципов**, сформированных на основе действующего законодательства, **показывает, что** обязательства и ответственность СРО строительного комплекса, органов государственного управления определены, но **не определены действия российских кредитных организаций по обеспечению сохранности КФ**.

Следовательно, законодатель дополнительно должен установить условия обеспечения сохранности КФ в российских кредитных организациях. В настоящее время эти условия в системе законодательства существуют, но не находят своей конкретной реализации в ряде федеральных

законов [8,9], связанных непосредственно с процедурой банкротства. Необходимость этих изменений стала особенно очевидной в связи с участвовавшими случаями банкротства российских кредитных организаций. По мнению экспертов, в настоящее время необходимо внести соответствующие изменения в законодательство в связи с тенденцией существенного сокращения числа кредитных организаций.

На практике СРО строительного комплекса стали сталкиваться с ситуацией, когда Агентство по страхованию вкладов и конкурсные управляющие не признают разницу между депозитами, на которых размещены КФ саморегулируемых организаций строительного комплекса, и депозитами других юридических лиц.

К сожалению, пробелы в законодательстве – явление неизбежное. Всякая система права имеет недостатки. Главное – находить решение и своевременно вносить необходимые изменения в соответствующие законы. И такое решение есть. В случае отзыва лицензии у кредитной организации средства КФ не должны включаться в конкурсную массу и подлежат возврату саморегулируемым организациям в полном объеме и по первому требованию для последующего их размещения в депозиты и (или) депозитные сертификаты в другой российской кредитной организации. Эти изменения необходимо внести в Федеральный закон [7].

Доводы, подтверждающие данное положение, основаны на анализе содержания, смысле законодательства, иерархии ценностей, социальных и экономических приоритетов, конституционных норм прямого и непосредственного действия.

Компенсационные фонды СРО строительного комплекса – обособленный объект гражданских прав, в отношении которых установлен и действует особый охранительно-целевой правовой режим. Гражданские права применения КФ ограничены на основании Федерального закона в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя – жизни, здоровья человека и его деятельности.

В соответствии с действующим законодательством недопустимо лишение потерпевших возможности возмещения причинения вреда или реализации предупредительных мер с целью недопущения аварий, катастроф, гибели людей и т.д.

Компенсационные фонды СРО строительного комплекса в соответствии с действующим законодательством – это специальная экономическая мера, дополнительная имущественная ответственность. Средства КФ направлены на содействие участникам партнерств в реализации предупредительных мер по недопущению причинения вреда жизни, здоровью и деятельности человека, а также возмещению ущерба в случае причинения вреда (Градостроительный кодекс Российской Федерации ст. 55.16, ФЗ «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ ст. 2, 3, ФЗ «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ п. 3 ст. 3).

Человек и его права являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека, гражданина – обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ). В соответствии с Конституцией РФ права человека гарантируются государством, признаются и являются непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание деятельности законодательной и исполнительной власти (п. 2 ст. 15, ст. 17, ст. 18).

Компенсационные фонды СРО строительного комплекса не могут быть использованы в их производственной деятельности; они предназначены исключительно для возмещения вреда и ущерба третьим лицам (п. 3 ст. 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Саморегулируемые организации строительного комплекса имеют право только увеличивать и восполнять КФ при осуществлении выплат из него (п. 2, п. 5 ст. 55.16 Градостроительного кодекса РФ).

Обеспечение предупредительных мер для охраны жизни, здоровья и деятельности человека, возмещение ущерба при их причинении – реализация конституционных норм прямого и непосредственного действия. Такова правовая природа компенсационных фондов СРО строительного комплекса и их отличие от других средств юридических лиц.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ (ст. 55.16) для сохранения и увеличения размеров средств КФ государственная власть определила их размещение в российских кредитных организациях в депозитах или депозитных сертификатах. Отличие компенсационных фондов, размещенных в виде депозитов в российских кредитных организациях, от других депозитов юридических лиц – в их назначении и предписанном законодательством действии, связанном с обязательным размещением их в российских кредитных организациях.

**Сохранение КФ для целей возмещения и предупреждения причинения вреда становится важным направлением, смыслом и содержанием деятельности законодательных органов власти.** Следовательно, реализация приведенных выше доводов и предложений требует выработки конкретных мер по обеспечению защиты КФ.

Средства компенсационных фондов СРО строительного комплекса направлены на реализацию основополагающих статей Конституции РФ. Переданные на сохранение по требованию государства в российскую кредитную организацию они не могут быть приравнены к средствам других юридических лиц, размещенных на депозитах в банках.

На основе вышеизложенного и отличий средств компенсационных фондов СРО от депозитов других юридических лиц можно сделать следующий вывод: **при банкротстве кредитных организаций депозиты, на которых размещаются средства КФ, не могут рассматриваться в общей конкурсной массе и должны быть выведены из нее для их возвращения во внеочередном порядке са-**

морегулируемым организациям с целью дальнейшего выполнения императивной нормы закона – размещение в других российских кредитных организациях с целью обеспечения их сохранности.

## Выводы

1. Саморегулирование строительного комплекса – часть государственно-правового механизма регулирования российской экономики.

2. Саморегулируемые организации в области строительства – некоммерческие организации в форме некоммерческого партнерства, деятельность которых направлена на решение важных государственных, социальных задач по предупреждению причинения вреда и повышению качества при выполнении работ на объектах капитального строительства, сведения о которых внесены в государственный реестр СРО и которые основаны на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц.

3. Результативность системы саморегулирования строительного комплекса может быть определена на основе абсолютного и относительного показателя, характеризующего уменьшение доли компенсационных фондов по причине возмещения ущерба при причинении вреда в ходе выполнения работ на объектах капитального строительства.

4. Компенсационные фонды СРО – обособленный объект гражданских прав, часть государственно-правового механизма регулирования при выполнении работ на объектах капитального строительства.

5. Особый правовой статус компенсационных фондов СРО строительного комплекса базируется на применении ряда принципов: целевого и ограничительного характера их применения; сохранности КФ; доступности и возвратности компенсационных фондов; ответственности саморегулируемых организаций; ответственности органов государственного управления; возмещения убытков и ущерба, причиненных государственными органами или кредитными организациями.

6. В системе мер обеспечения сохранности КФ остаются актуальными вопросы обеспечения их сохранности в российских кредитных организациях. Решение этой задачи повысит результативность государственного правового механизма регулирования безопасности объектов капитального строительства и российской экономики.

7. Для обеспечения сохранности КФ саморегулируемых организаций строительного комплекса в российских кредитных организациях в случае отзыва у них лицензий средства компенсационных фондов не должны включаться в конкурсную массу и подлежат возврату саморегулируемым организациям в полном объеме и по первому требованию для последующего их размещения в депозиты и (или) депозитные сертификаты в другой российской кредитной организации. ■

## Литература

1. Общая теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2013. Т. 1.
2. Градостроительный Кодекс Российской Федерации.;
3. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ.
4. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ.
5. Конституция Российской Федерации.
6. Гражданский Кодекс Российской Федерации.
7. Федеральный закон «О банках и банковской деятельности Российской Федерации» от 02.12.1990 г. № 40-ФЗ.
8. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» от 25.02.1999 г. № 127-ФЗ.
9. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ.