

**ВНИМАНИЮ  
ЗАКОНОДАТЕЛЯ!**



## Системный подход к совершенствованию имущественной ответственности в строительной отрасли

**Юрий Иванович Мхитарян\***

12.00.03

Многолетнее функционирование обязательной системы саморегулирования в строительной отрасли позволяют не только дать объективную оценку социальной и правовой эффективности правовых норм, регулирующих вопросы имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций в области строительства, но и выработать направления их совершенствования.

Нормы права, регулирующие отношения в сфере саморегулирования в области строительства, установлены Градостроительным кодексом Российской Федерации. Согласно этому акту члены саморегулируемых организаций должны на общем собрании выбрать один из двух способов обеспечения имущественной ответственности: формирование компенсационного фонда или смешанный способ – формирование компенсационного фонда и страхование гражданской ответственности членов саморегулируемой организации.

На протяжении всего периода существования института саморегулирования вопросы о способах обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций порождают дискуссии у правоприменителей. Средства, направляемые в компенсационные фонды установленным законодательством способом (ст. 55<sup>16</sup> Градостроительного кодекса РФ), размещаются в

депозиты и (или) депозитные сертификаты в российских кредитных организациях в целях сохранения и увеличения размера компенсационного фонда. В случае необходимости осуществления выплат из средств компенсационного фонда саморегулируемой организации срок возврата средств из указанных активов не должен превышать десять рабочих дней (ч. 4 ст. 55<sup>16</sup> Градостроительного кодекса РФ). Средства компенсационных фондов не могут использоваться в хозяйственной деятельности саморегулируемой организации, не подлежат возврату членам саморегулируемой организации (ч. 13 ст. 13 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>1</sup>).

Используемое законодателем императивное положение о размещении средств компенсационных фондов в российских кредитных организациях не может обеспечить сегодня их сохранность при отзыве лицензий и банкротстве банков. Государство должно обеспечивать сохранность и доступность средств компенсационных фондов в российских кредитных организациях, если установлено соответствующее императивное требование. Однако, как показала практика, определенный законодателем способ не дает такой гарантии.

Согласно Федеральному закону от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>2</sup> средства компенсационного фонда не исключаются из конкурсной массы при банкротстве банка. Фактически эти средства направляются на возмещение потерь физических и юридических лиц (решивших сохранить и приумножить свои средства, размещенные в депозиты банка, т.е. получить прибыль), пострадавших от

\* Доктор экономических наук, академик Международной академии информатизации, советник Председателя Федерального межотраслевого совета «Деловая Россия», Председатель подкомитета по защите деятельности саморегулируемых организаций НОСТРОЙ, член Экспертного совета при Комитете по экономической политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, член Экспертного совета по градостроительной деятельности при Комитете по земельным отношениям и строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

неэффективного управления кредитной организацией. Следует также отметить, что саморегулируемые организации не имеют права использовать не только средства компенсационных фондов, но и полученные от их размещения в российских банках доходы. У них есть только обязанность хранить эти средства в банке.

Сохранение средств компенсационных фондов путем их размещения в банках не обеспечивается также из-за инфляционных процессов и девальвации рубля. Таким образом, зачастую на практике происходит уменьшение размеров средств компенсационных фондов вместо их сохранения и увеличения.

Анализ нынешней ситуации позволяет прийти к выводу, что существующие пробелы и коллизии в законодательстве РФ привели к низкой социальной и правовой эффективности установленной законодателем нормы права (ст. 55<sup>16</sup> Градостроительного кодекса РФ).

На наш взгляд, несовершенство способов обеспечения дополнительной имущественной ответственности снижает эффективность всей системы саморегулирования в строительной сфере. Причем основным вопросом остается неопределенность статуса средств компенсационных фондов.

Размеры компенсационных фондов, например в строительной сфере (от 1 млн до 30 млн руб.), с одной стороны, выводят большую массу средств из оборота организаций, с другой – ограничивают конкуренцию, не позволяя малым и средним предприятиям войти на рынок или обеспечить свое развитие.

Неудовлетворенность участников рынка указанной нормой и стала причиной появления различных предложений по совершенствованию законодательства РФ. Совершенствование указанных положений по обеспечению сохранности компенсационных фондов предложило и Правительство РФ в законопроекте № 714996-6<sup>3</sup>. Этим законопроектом саморегулируемым организациям предлагается направлять средства компенсационных фондов в доверительное управление в управляющие компании, инвестиционные фонды и негосударственные пенсионные фонды в целях обеспечения их сохранности.

Системный подход к совершенствованию дополнительной имущественной ответственности

<sup>3</sup> Проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 55<sup>10</sup> и 55<sup>16</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации».

предполагает повысить устойчивость деятельности членов саморегулируемых организаций, снизить финансовые риски, создать условия, удобные для ведения бизнеса, сохранения и роста числа рабочих мест в строительной отрасли.

Совершенствование норм Градостроительного кодекса РФ также предполагает приведение их в соответствие с Гражданским кодексом РФ. Так, ст. 742 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что договором строительного подряда может быть предусмотрена обязанность стороны, на которой лежит риск случайной гибели или случайного повреждения объекта строительства, материала, оборудования и другого имущества, используемых при строительстве, либо ответственность за причинение при осуществлении строительства вреда другим лицам, застраховать соответствующие риски. Сторона, на которую возлагается обязанность по страхованию, должна представить другой стороне доказательства заключения ею договора страхования на условиях, предусмотренных договором подряда, включая данные о страховании, размере страховой суммы и застрахованных рисках. Этой же нормой определено, что страхование не освобождает соответствующую сторону от обязанности принятия необходимых мер для предотвращения наступления страхового случая.

Согласно ст. 929 Гражданского кодекса РФ (Договор имущественного страхования) одна сторона (страховщик) обязуется за обусловленную договором плату (страховую премию) при наступлении предусмотренного в договоре события (страхового случая) возместить другой стороне (страхователю) или иному лицу, в пользу которого заключен договор (выгодоприобретателю), причиненные вследствие этого события убытки, выплатить страховое возмещение в пределах определенной договором суммы (страховой суммы).

По договору имущественного страхования могут быть застрахованы риски утраты, гибели, повреждения, а также риск ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и т.д.

Одной из основных целей саморегулируемых организаций (ст. 55<sup>1</sup> Градостроительного кодекса РФ) является 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 (памят-

никам истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняемых членами саморегулируемых организаций.

Именно в разработке и утверждении документов, которые направляются членам саморегулируемой организации для достижения поставленных законодателем целей, и заключается в основном деятельность саморегулируемых организаций. Договор же со страховой компанией является одним из тех документов, который должен ориентировать деятельность членов саморегулируемых организаций на предупреждение причинения вреда и его возмещение в случае возникновения.

Страхование ответственности – это самостоятельная сфера страховой деятельности, где объектом страхования выступают имущественные интересы в силу обязательства перед третьими лицами за причинение им вреда.

Страховые отношения получили бурное развитие в Средние века. Широко использовались страховые отношения и в дореволюционной России, получив свое активное развитие уже в новой России. Статьей 13 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» предусмотрены способы обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед третьими лицами. В их числе: создание системы личного и (или) коллективного страхования. Данная норма соответствует нормам, установленным Гражданским кодексом РФ.

Статьей 55<sup>16</sup> Градостроительного кодекса РФ страхование как самостоятельный способ обеспечения имущественной ответственности не рассматривается в числе способов обеспечения имущественной ответственности саморегулируемой организации. Тем самым, по нашему мнению, ограничиваются и нарушаются права членов саморегулируемых организаций и самих саморегулируемых организаций, установленных Гражданским кодексом РФ. Пунктом 2 ст. 3 Гражданского кодекса РФ установлено, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому кодексу РФ.

На устранение сложившегося юридического пробела направлен законопроект № 715650-6<sup>4</sup>, внесенный членами Совета Федерации в Государственную Думу. Законопроект, не исключая при-

менение первого и второго способов обеспечения имущественной ответственности, установленных Градостроительным кодексом РФ, дает возможность выбора (по решению общего собрания) третьего способа – страхования гражданской ответственности как самостоятельного способа имущественной ответственности.

Для применения третьего способа имущественной ответственности законопроект устанавливает тождественные требования к членам саморегулируемой организации при приеме, исключении из членов саморегулируемых организаций, требования к документам и т.д. Он также устанавливает требования к размерам страхования гражданской ответственности эквивалентно требованиям, установленным Градостроительным кодексом РФ к размерам компенсационных фондов. Требования к размеру страховых сумм повышают роль, значение и возможность применения страхования как самостоятельного способа обеспечения имущественной ответственности в системе саморегулирования в области строительства.

По мнению страховой компании ООО «Страховая компания «Согласие», вводимые изменения в Градостроительный кодекс РФ направлены на совершенствование правового регулирования обеспечения ответственности членов саморегулируемых организаций строительной отрасли, являются своевременными и актуальными, отражают современную практику применения системы страхования в саморегулируемых организациях, не противоречат нормам Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Страхование разного рода ответственности давно применяется в различных странах мира, и с конца 2007 г., после вступления в силу Федерального закона «О саморегулируемых организациях» (ст. 13), в котором страхование указано в качестве самостоятельного способа обеспечения дополнительной имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций, применяется в системе саморегулирования в области строительства в России.

Законопроект будет способствовать дальнейшему развитию саморегулирования в области строительства. Более того, он направлен на гармонизацию законодательных норм Федерального закона «О саморегулируемых организациях» и Градостроительного кодекса РФ в части создания

<sup>4</sup> Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации».

<sup>5</sup> Российская газета. 1993. 12 янв.

системы личного и (или) коллективного страхования как отдельного, не связанного с формированием компенсационного фонда способа обеспечения имущественной ответственности членом саморегулируемой организации перед третьими лицами.

Задачи, поставленные в законопроектах № 714996-6 и № 715650-6, и способы их решения не противоречат друг другу. Вместе с тем не менее важно обеспечить гарантию сохранности средств компенсационных фондов в российских кредитных организациях на законодательном уровне, обеспечив их исключение из конкурсной массы. Это может быть реальным изменением способа обеспечения имущественной ответственности.

По-прежнему требует своего решения задача предоставления (непредоставления) права целевого использования средств компенсационных фондов саморегулируемыми организациями не только для возмещения причиненного вреда третьим лицам. Так, например, саморегулируемой организации может быть предоставлено такое право в случае, если ее члены на протяжении трех и более лет осуществляли свою деятельность, не причиняя вред третьим лицам.

Приятие законопроектов № 714996-6 и № 715650-6 позволит повысить социальную и правовую эффективность норм, регулирующих отношения в сфере саморегулирования в области строительства. Эти изменения являются неотъемлемой частью реализации системного подхода к совершенствованию имущественной ответственности саморегулируемых организаций и их членом в строительной отрасли.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Имущественная ответственность членом саморегулируемых организаций рассматривается законодателем как неотъемлемый и важный элемент системы саморегулирования в области

строительства. Вместе с тем установленные законодателем нормы, определяющие способы обеспечения имущественной ответственности, имеют низкую социальную и правовую эффективность и нуждаются в совершенствовании.

2. Низкая социальная и правовая эффективность положений Градостроительного кодекса РФ, регулирующих имущественную ответственность, существенно снижает эффективность системы саморегулирования и деятельность саморегулируемых организаций в строительной отрасли.

3. Нормы об имущественной ответственности членом саморегулируемой организации в строительной отрасли не позволяют в полной мере реализовать нормы, установленные Конституцией РФ, и не соответствуют Гражданскому кодексу РФ.

Их реализация на практике привела к тому, что организации, ставшие членами саморегулируемой организации, оказались лишены права на использование страхования гражданской ответственности как самостоятельного и достаточного способа обеспечения имущественной ответственности. Средства компенсационных фондов оказываются недоступными при отзыве лицензий у российских банков.

4. Низкая социальная и правовая эффективность установленных норм говорит о необходимости системного подхода к совершенствованию имущественной ответственности членом саморегулируемых организаций в строительной отрасли.

5. Важно гарантировать реальную сохранность средств компенсационных фондов в российских кредитных организациях и принять необходимые меры для внесения соответствующих законодательных поправок, обеспечивающих социальную и правовую эффективность норм права, регулирующих применение имущественной ответственности в строительной отрасли.