

Б.З. Тутаришев

Роль компенсационного фонда в обеспечении качества и безопасности в строительном комплексе в условиях саморегулирования

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» компенсационный фонд саморегулируемой организации является одним из способов обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами.

Компенсационный фонд представляет собой часть средств саморегулируемой организации, учитываемых отдельно от других ее средств и имеет определенную часть 1 статьи 55.16 и статьей 60 Градостроительного кодекса целевое назначение – возмещение вреда, причиненного вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства [1].

Компенсационный фонд не является отдельным юридическим лицом (некоммерческой организацией с организационно-правовой формой «фонд»), так как не обладает ни материальными, ни формальными признаками, характеризующими юридическое лицо как субъекта правовых отношений в соответствии с Гражданским кодексом [2], поскольку не имеет органов управления, сметы, фирменного наименования, не подлежит государственной регистрации и т. д. Компенсационный фонд саморегулируемой организации не является также целевым капиталом некоммерческой организации, который регулируется Федеральным законом от 30 декабря 2006 № 275-ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», поскольку имущество целевого капитала некоммерческой организации в отличие от компенсационного фонда саморегулируемой организации в обязательном

порядке передается в доверительное управление и может использоваться для финансирования уставной деятельности, тогда как частью 3 статьи 55.16 Градостроительного кодекса установлен исчерпывающий перечень возможных выплат из средств компенсационного фонда [3], исключающий возможность финансирования уставной деятельности саморегулируемой организации.

Саморегулирование – эффективная система регулирования профессиональной и предпринимательской деятельности, внедряемая в Российской Федерации.

Правовые основы саморегулирования были законодательно закреплены в 2007 году в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» №315-ФЗ (далее – Федеральный закон). Согласно Федеральному закону под саморегулированием понимается регулирование самими субъектами рынка своей деятельности через разработку стандартов и правил осуществления деятельности и контроль за их соблюдением [4].

Саморегулируемая организация [5]- некоммерческая организация, основанная на членстве, которая создана с целью саморегулирования и объединения субъектов предпринимательской деятельности определенного вида, или на основе единства рынка произведенных услуг (товаров, работ) или отрасли производства услуг (товаров, работ).

Институт саморегулирования в области строительства окончательно вступил в юридическую силу с января 2010 года.

Саморегулирование обеспечивает взаимодействие всех участников строительства, создавая необходимые оптимальные механизмы регулирования и контроля, а также повышение ответственности и качества строительства.

Однако, многие вопросы, связанные с одним из базовых механизмов саморегулирования – компенсационными фондами – до сих пор остаются нерешенными [6].

Компенсационный фонд является своего рода уставным капиталом саморегулируемой организации. Согласно действующим нормам закона компенсационный фонд необходим для обеспечения текущей работы саморегулируемой организации и решения различных вопросов финансового характера, сопутствующих деятельности саморегулируемой организации.

Формирование компенсационного фонда происходит за счет взносов субъектов, являющихся непосредственно членами саморегулируемой организации, причем для каждого члена уплата взноса является необходимым условием его участия в составе саморегулируемой организации.

Компенсационный фонд саморегулируемой организации воплощает собой основную идею саморегулирования [7] - коллективную ответственность членов саморегулируемых объединений за результаты их работы. Порядок формирования, размещения и осуществления выплат из компенсационных фондов саморегулируемых организаций в строительной отрасли регулируется Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Помимо выплат потребителям по обязательствам участников СРО расходовать средства компенсационного фонда на другие цели запрещено, что следует из самого названия фонда – компенсационный. Финансовые вопросы, споры между саморегулируемой организацией и ее членами также не могут быть урегулированы за счет средств фонда в связи с его строгим целевым назначением.

На сегодняшний день денежные средства компенсационных фондов только саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство насчитывают более 50 миллиардов рублей. Из них – в 11 саморегулируемых организациях, зарегистрированных на территории Южного федерального округа - 3 153 300 000 рублей. Год от года эта цифра имеет положительную динамику.

Возьмем для примера три саморегулируемых организации Южного федерального округа, зарегистрированных на территории Республики

Адыгея – НП «СРО «Межрегиональный альянс строителей» (НП «СРО «МАС»), НП «СРО «Межрегиональный альянс строительных предприятий» (НП «СРО «МАСП»), зарегистрированную на территории Волгоградской области, НП «СРО «Региональное объединение строителей Кубани» (НП «СРО «РОСК») и НП «СРО «Краснодарские строители» – Краснодарский край.

Наименование СРО	Размер КФ в феврале 2012	Размер КФ в феврале 2013	Прирост в %
НП «СРО «МАСП»	269 000 000	293 000 000	8,9
НП «СРО «МАС»	136 200 000	169 500 000	24,4
НП «СРО «РОСК»	258 500 000	300 100 000	16
НП «СРО «Краснодарские строители»	167 249 000	202 900 000	21,3

Средний прирост компенсационного фонда составляет 17,65% в год.

Настала необходимость законодателю рассмотреть возможность внесения в Градостроительный кодекс новеллу по инвестированию средств компенсационного фонда в экономику страны, безусловно закрепив при этом государственную гарантию.

За время, прошедшее с момента внедрения саморегулирования в строительстве, у саморегулируемых организаций накопилось немало предложений по совершенствованию основных аспектов действующего законодательного акта, регулирующего порядок управления средствами компенсационного фонда. Эти предложения возникли из ежедневной рабочей практики саморегулируемых организаций и отражают реальные проблемы и недоработки законодательства.

Градостроительный кодекс Российской Федерации предписывает строительным, проектным и изыскательским саморегулируемым организациям размещать средства компенсационных фондов на банковских депозитах. При этом возможности каких-либо выплат из средств

компенсационного фонда жестко ограничены, они могут использоваться только для возмещения ущерба при наступлении субсидиарной ответственности или при возврате ошибочно перечисленных средств.

Градостроительный кодекс не содержит положений, обязывающих саморегулируемые организации проводить конкурс по выбору кредитной организации, в которой размещаются средства компенсационного фонда. Проведя мониторинг банковских вкладов можно с утверждением сказать что размер предлагаемых процентов составляет от 7 до 12 процентов годовых.

В соответствии с Унифицированным положением о компенсационном фонде, утвержденным решением Совета Национального объединения строителей (протокол № 10 от 30 июля 2010 г.) решение о выборе кредитной организации принимается постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации.

При этом сама форма размещения (депозиты или депозитные сертификаты) определяется общим собранием членов саморегулируемой организации (пункт 5 статьи 55.10 Градостроительного кодекса).

Размещение денежных средств на депозитах подразумевает начисление процентов. И вот тут и возникает ряд вопросов [8].

Во-первых, саморегулируемым организациям приходится платить налог на прибыль с доходов, полученных от размещения средств компенсационного фонда на банковских депозитах, а ведь по своей организационно-правовой форме они являются *некоммерческими партнерствами* и по логике, налоги на прибыль платить не должны. Более того, банковские проценты на средства компенсационного фонда не могут считаться прибылью, поскольку не являются результатом коммерческой деятельности: размещение средств фонда – это не волеизъявление саморегулируемой организации, направленное на извлечение прибыли, а требование Закона.

Во-вторых, полученная прибыль не относится к средствам фонда и не может быть использована для возмещения ущерба, возникшего в результате

действия члена саморегулируемой организации. Получается, что дополнительные средства есть, они облагаются налогом, но на деле являются «мертвым грузом», который невозможно применить ни для обеспечения ответственности, ни пустить на какие-либо цели. Таким образом, искусственно создается демотивирующий фактор: саморегулируемая организация не заинтересована в эффективном размещении средств, поскольку это не дает ей никаких преимуществ, а напротив, создает дополнительную административную нагрузку.

На сегодняшний день уставная деятельность саморегулируемых организаций финансируется из регулярных и единовременных поступлений от членов – вступительных, членских и целевых взносов; добровольных взносов и пожертвований, средств, полученных за счет услуг по предоставлению информации, раскрытие которой может производиться на платной основе. Последний вариант пока еще реализован в недостаточной мере, так как рынок подобных услуг развит слабо. Следуя нормам действующего законодательства, компенсационный фонд остается мертвым грузом, помогая развиваться кредитным организациям за счет реального сектора экономики – строительной отрасли.

Не теряют своей актуальности и вопросы защиты средств компенсационного фонда. На фоне активного развития практики страхования, как индивидуального, так и коллективного, введения страхования гражданской ответственности неурегулированным остается вопрос и ограничения максимального размера выплаты из компенсационного фонда по одному требованию [9].

Пока эти выплаты никак не ограничены, существует вероятность возникновения существенной финансовой нагрузки на членов саморегулируемых организаций и даже ликвидации саморегулируемой организации в случае предъявления требований на крупные суммы, точнее сказать даже не ликвидации, а исключения организации из государственного реестра, который сегодня ведется Федеральной службой по экологическому,

техническому и атомному надзору (Ростехнадзором). Угроза исключения из государственного реестра может возникнуть в случае полного опустошения компенсационного фонда. Однако даже за рамками такого катастрофического сценария у отсутствия ограничений на выплаты из фонда есть существенные недостатки.

Часть 5 статьи 55.15 Градостроительного кодекса Российской Федерации отводит не более двух месяцев на восполнение его размеров до первоначального объема.

Возникает вопрос: «Необходимо ли в случае осуществления выплат из средств компенсационного фонда восполнять их до размера с учетом доходов, полученных от размещения средств компенсационного фонда?»

В соответствии с частью 5 статьи 55.16 Градостроительного кодекса минимальный размер компенсационного фонда саморегулируемой организации должен быть установлен в уставе саморегулируемой организации. В уставе может содержаться минимальный размер компенсационного фонда в расчете на одного члена саморегулируемой организации. Фактический же минимальный размер компенсационного фонда должен быть рассчитан исходя из количества членов саморегулируемой организации с учетом выданных свидетельств о допуске к работам по организации строительства.

Если в результате выплат из средств компенсационного фонда, предусмотренных пунктом 3 части 3 статьи 55.16 Градостроительного кодекса, размер компенсационного фонда уменьшается до размера ниже фактического минимального размера, организации, то саморегулируемая организация принимает меры по восполнению средств компенсационного фонда за счет взносов членов саморегулируемой организации до фактического минимального размера компенсационного фонда, без учета суммы доходов, полученных от размещения средств компенсационного фонда [10].

В случае, если на возмещение ущерба расходуется значительная часть средств фонда, а также если за относительно небольшой срок по вине членов саморегулируемой организации происходит несколько серьезных аварий, добросовестные члены понесут существенные расходы на пополнение компенсационного фонда. Это может негативно сказаться на бизнесе небольших компаний, что, естественно, не является целью этого механизма обеспечения коллективной ответственности.

Стоит понимать, что компенсационный фонд – это, в первую очередь, дисциплинарный механизм, а не источник покрытия ущерба, возникшего в результате ненадлежащего выполнения работ одним из членов саморегулируемой организации. Задача возмещения причиненного вреда с успехом реализуется посредством заключения договоров страхования, о которых говорилось ранее. Основываясь на необходимости защиты средств компенсационного фонда и оптимизации расходов компаний в связи с членством в саморегулируемой организации, многие саморегулируемые организации предлагают установить лимит выплат из средств компенсационного фонда на уровне 25% от его полного объема. Такое ограничение, с одной стороны, позволит избежать возникновения упомянутых критических ситуаций, с другой - не уменьшит ценность фонда как дисциплинирующей меры.

По поводу компенсационных фондов саморегулируемых организаций существует два полярных мнения. Первое мнение заключается в том, что все средства, которые поступают в компенсационный фонд от размещения на депозитах, должны идти только на увеличение компенсационных фондов. Второе мнение – компенсационные фонды должны в полном объеме служить строительному комплексу России.

Проценты от размещения средств компенсационного фонда необходимо направлять на подготовку образования рабочих кадров, повышение квалификации и аттестацию членов саморегулируемых

организаций, служить мерой обеспечения при заключении контрактов, финансируемых из бюджетов всех уровней.

Саморегулируемые организации готовы к открытому диалогу с законодателем для поиска оптимального решения каждой из названных проблем. Однако, пока эти проблемы не решены, они представляют собой довольно сложное препятствие, затрудняющее развитие системы обеспечения ответственности членов саморегулируемых организаций в строительной отрасли.

Следовательно, в целях обеспечения эффективного механизма реализации принципов Градостроительного кодекса Российской Федерации в него должны быть внесены изменения, определяющие формы, порядок формирования и расходования компенсационных фондов, предполагающий возможность финансового контроля за деятельностью организации на каждом этапе ее существования. Примером такого порядка мог бы стать опыт регулирования деятельности фирм, привлекающих средства дольщиков на рынке строящегося жилья.

Конечно, изменения в законодательстве воспринимаются болезненно, но для того, чтобы успешно завершить становление института саморегулирования в России, это процесс должен пройти как можно скорее.

Литература:

1. Овчинникова Н.Г. Методологические подходы к управлению аграрным природопользованием для обеспечения устойчивого развития сельских территорий [Текст]: Автореферат докторской диссертации. – Ростов-на-Дону, 2013г. – 48с.

2. Овчинникова Н.Г. Разработка социо-эколого-экономического механизма совершенствования методов использования земельных ресурсов [Текст]: Монография/Н.Г. Овчинникова. – Москва, Вузовская книга, 2011г. – 175с.

3. Овчинникова Н.Г. Методика улучшения использования земельного базиса в сфере аграрного природопользования[Электронный ресурс]// «Инженерный вестник Дона», 2013, №2. – Режим доступа <http://www.ivdon.ru/magazine/archive/n2y2013/1710> (доступ свободный) - Загл. с экрана – Яз. рус.

4. Н.Г. Овчинникова Организационно-территориальные аспекты использования земельных ресурсов[Электронный ресурс]// «Инженерный вестник Дона», 2011, №3. – Режим доступа <http://ivdon.ru/magazine/archive/n1y2009/250> (доступ свободный) - Загл. с экрана – Яз. рус.

5. Овчинникова Н.Г. Социально-экономические аспекты становления сельскохозяйственного землепользования [Текст] // Terra economica, – 2009. – т.7, № 3, ч.3. – с. 90-94

6. Овчинникова Н.Г.Использование и охрана земельных ресурсов в системе рационального землепользования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. – 2011. - №6. – с. 83-91

7.Овчинникова Н.Г. Эколого-экономический механизм использования и оценки земельных ресурсов [Текст]: Автореферат кандидатской диссертации. – Ростов-на-Дону, 2005г. – 24 с.

8. Сухомлинова Н.Б. Эколого-экономическме проблемы эффективного использования земельных ресурсов в аграрной сфере [Текст]: Автореферат докторской диссертации. – Ростов-на-Дону, 2006г. – 48 с.

9.Vorwarsts nach weiter, Hannover – Kronsberg: der Schritt vom Modell zum Standard. Hannover, 2004. – 256 p.

10.Weltausstellung und Stadtteit Kronsberg (Der staedtebauliche Rahmen fuer die Expo 2000, Hannover). – Hannover, 2000. –29 p.