

## **ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ КОМПАНИИ «ФОНД ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН – УЧАСТНИКОВ ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА»**

*Друева Антонина Андреевна*  
*кандидат юридических наук,*  
*преподаватель кафедры предпринимательского и корпоративного права*  
*Московского государственного юридического университета*  
*им. О.Е.Кутафина (МГЮА),*  
*руководитель юридического департамента ООО «МЕТРИС Москва»,*  
*г.Москва*

---

Долевое строительство, зародившееся в начале 2000-х годов, претерпело значительные изменения в сфере правового регулирования за последние годы. Никогда ранее реформирование отрасли не осуществлялось столь радикальными методами в короткие сроки. При этом все совершенствования законодательства были направлены на исключительную защиту прав участников долевого строительства. Одним из действенных механизмов защиты прав дольщиков стало создание публично-правовой компании «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства».

Публично-правовая компания как одна из форм некоммерческой организации, наделенная правами юридического лица, получила закрепление в законодательстве относительно недавно. Федеральным законом от 05.05.2014 г. №99-ФЗ в Гражданский кодекс РФ впервые введена организационно-правовая форма юридического лица – публично-правовая компания, которая по мнению О.В.Гутникова будет конструироваться на основании доктринальных представлений о категории юридического лица публичного права[1, с.53]. Позднее Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 236-ФЗ) уже были определены правовое положение указанных организаций, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации. 29 июля 2017 г. был принят Федеральный закон №218-ФЗ (далее - ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства»), предусматривающий создание первой публично-правовой компании – «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства» (далее - Фонд), одной из основных целей деятельности которой стало осуществление защиты прав участников долевого строительства.

Появление публично-правовых компаний, которые одновременно выступают в качестве хозяйствующих субъектов и в качестве органов государственного управления – общемировая тенденция в развитии традиционной системы юридических лиц. Не является исключением и Российская Федерация. Подобный механизм делегирования государством определенных социально-экономических функций уже неоднократно применялась в нашей стране и многими специалистами считается достаточно успешным и прогрессивным. В частности Е.А.Суханов указывает на «необходимость эффективного государственного управления такими юридическими лицами с использованием рыночных и административных правовых форм, т.е. налицо известное смещение разнородных подходов»[6, стр. \_\_]. Как было верно отмечено О.В.Романовской, «государство занимается поиском форм собственного участия в предпринимательской деятельности, нацеленной на реализацию публичных функций (когда государственные ресурсы вкладываются в развитие того или иного сектора экономики, благодаря чему появляется некоторая прибыль, но которая, в свою очередь, не является самоцелью)»[5].

Причины возникновения подобных организационно-правовых форм и особенности их правового статуса нуждаются в особом теоретико-правовом осмыслении.

Возникшая на рынке долевого строительства ситуация предопределила необходимость реформирования существовавшей системы способов обеспечения исполнения обязательств застройщиков и гарантий участникам долевого строительства путем исключения финансового риска при приобретении объектов долевого строительства, обеспечения защиты их прав и законных интересов в случае банкротства застройщика, создания на территории РФ безопасного и честного рынка долевого строительства.

В этой связи было принято решение заменить институт принудительного страхования гражданской ответственности застройщиков созданием Фонда, который должен осуществлять функции защиты дольщиков, но с иным механизмом действия.

Государство не только создало данное юридическое лицо, но также определило все основы его внутренней организации непосредственно на уровне федерального закона, что свойственно для юридических лиц публичного права. Созданный правовой институт является не только инструментом защиты частных интересов участников долевого строительства и не только средством, позволяющим решить социально значимые задачи государства, но и сложным механизмом, влияющим на баланс публичных и частных интересов в сфере долевого строительства. В этом выражается назначение Фонда в обществе – решение задач общественного, социального характера.

Фонд является видом некоммерческой организации. Согласно общей концепции публично-правовых компаний, деятельность Фонда направлена на реализацию государством общественно-значимых функций в рамках гражданского оборота. Публично-правовые цели создания Фонда указаны в ст.2 ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства», в соответствии с которой Фонд создан в целях реализации государственной жилищной политики, направленной на повышение гарантии защиты прав и законных интересов граждан - участников строительства, в том числе участников долевого строительства, членов жилищно-строительных кооперативов, имеющих требования о передаче жилых помещений, машино-мест, нежилых помещений. Таким образом, через Фонд воплощается одно из направлений государственной жилищной политики. Как определено Стратегией развития Фонда, важнейшей задачей, которую решает Фонд, является минимизация рисков для граждан – участников долевого строительства. Фонд является составным элементом системы государственного управления, выполняет общественно значимые задачи. Подобное регулирование обусловлено исключительным значением строительной отрасли. Во исполнение указанных задач Фонд наделен функциями и полномочиями, которые ранее не принадлежали ни одному органу государственной власти. В частности, за счет отчислений (взносов) застройщиков и имущества, приобретенного за счет инвестирования указанных денежных средств формируется компенсационный фонд, который именуется также резервом[2]. Кроме того, Фонд осуществляет учет поступивших обязательных отчислений (взносов) застройщиков в компенсационный фонд и взаимодействие с органами регистрации прав и его территориальными подразделениями, в целях обеспечения контроля за исполнением застройщиками обязанности по уплате обязательных отчислений (взносов) в компенсационный фонд. Также Фонд дает оценку возможности исполнения застройщиками принятых обязательств перед участниками долевого строительства, осуществляет мониторинг соответствия застройщиков требованиям действующего законодательства, проводит аккредитацию арбитражных управляющих в целях осуществления ими полномочий конкурсного управляющего в деле о банкротстве застройщика в порядке, определенном Положением об аккредитации арбитражных управляющих [4] и др. При осуществлении указанных функций Фонд выступает в качестве специального субъекта в делах о несостоятельности (банкротстве) застройщиков.

Помимо прочего, Фонд наделен правом на обращение в суд с заявлением о признании застройщика банкротом. При этом согласно положениям ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» Фонд может не являться кредитором застройщика, но должен обосновать и подтвердить наличие признаков неплатежеспособности и (или) недостаточности имущества застройщика. В силу особого правового статуса Фонда при рассмотрении дел о банкротстве застройщика, не применяются требования о возникновении права на подачу Фондом заявления с даты вступления в законную силу решения суда, арбитражного суда или судебного акта о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейского суда о взыскании денежных средств (п.2 ст.7 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»), а также правила о возникновении права на подачу заявления при условии предварительного, не менее чем за 15 календарных дней до обращения в арбитражный суд, опубликования уведомления о намерении обратиться в суд с заявлением о признании застройщика банкротом путем включения его в Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц.

Одной из основных функций Фонда является компенсационная – за счет сформированного компенсационного фонда осуществляется выплата возмещения участникам долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщика, либо производится финансирование мероприятий по завершению строительства объектов незавершенного строительства.

Финансирование мероприятий по завершению строительства, а также выплаты за счет средств компенсационного фонда стали абсолютно новыми механизмами защиты прав граждан – участников долевого строительства. Указанные полномочия Фонда позволяют установить серьезные барьеры для недобросовестных застройщиков и обеспечить надлежащую защиту прав участников долевого строительства, что, в свою очередь, приведет к росту строительства жилья и соответственно к улучшению жилищных условий граждан. Фонд становится единым институтом развития в жилищной сфере, создающим механизм гарантирования исполнения обязательств застройщиков. Кроме того, необходимо учитывать предусмотренную ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства» возможность контролировать финансовое и экономическое состояние застройщиков[2].

При этом Фонд не входит в структуру органов государственной власти и достигает своих целей посредством участия в хозяйственном обороте – Фонд не только осуществляет выплаты возмещения гражданам, финансирует мероприятия по завершению строительства объектов незавершенного строительства, но также вправе выступать поручителем по заключенным застройщиками кредитным договорам, осуществлять инвестиционную деятельность, выпускать облигации, а также осуществлять иную приносящую доход деятельность.

Следует упомянуть об еще одной особенности Фонда, а именно о предусмотренной ст.9.1. ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства» возможности перехода к Фонду имущества застройщика, в том числе объекты инфраструктуры, земельные участки, и обязательства перед

участниками строительства. Создание Фонда предопределено необходимостью финансирования и осуществления мероприятий по завершению строительства объектов незавершенного строительства и объектов инфраструктуры, для строительства которых привлекались денежные средства участников долевого строительства. При этом на публично-правовую компанию не распространяются требования, предъявляемым к иным застройщикам в соответствии с ч.1-2.6, 4,5 ст.3, ст.18-18.2 Федерального закона от 30 декабря 2004 года №214-ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации". Будучи созданным в распорядительном порядке с особым видом правосубъектности, Фонд участвует в сопутствующих частноправовых отношениях.

Создание и деятельность Фонда является наглядным примером участия публично-правовой компании в хозяйственных отношениях, формой государственного регулирования предпринимательской и иной экономической деятельности, поскольку это является одним из способов проведения государственной политики в соответствующих сферах и отраслях экономики, основанного на принципе сочетания форм и методов государственного регулирования рыночной экономики. Как справедливо отмечает А.Ю.Хамов, «осуществление Фондом деятельности в форме публично-правовой компании свидетельствует о невозможности регулирования правовой защиты участников долевого строительства одними лишь частноправовыми способами»[7, с.38].

Анализ правового статуса Фонда свидетельствует о его схожести с государственными корпорациями. В частности А.Р.Кирсанов указывает, что «компенсационный фонд будет защищать права дольщиков также надежно, как защищает права вкладчиков Агентство по страхованию вкладов»[3, с.19].

И Фонд, и государственные корпорации являются некоммерческими организациями, создаются Российской Федерацией. Разграничения можно провести по цели создания, так, если государственные корпорации создаются для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций, то Фонд наделяется функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляет свою деятельность в интересах государства или общества. Публично-правовая компания может быть создана в целях проведения государственной политики, предоставления государственных услуг, управления государственным имуществом, обеспечения модернизации и инновационного развития экономики. При этом у Фонда имеются учредительные документы, в то же время для создания государственной корпорации не требуется учредительных документов, предусмотренных статьей 52 Гражданского кодекса РФ. Разграничения возможно провести и по имущественному критерию. Согласно Федеральному закону от 12.01.1996 №7-ФЗ "О некоммерческих организациях" имущество государственной корпорации формируется за счет взноса со стороны Российской Федерации. В то же время у Фонда гораздо больше источников формирования его имущества, среди которых имущественный взнос Российской Федерации, имущество преобразуемой некоммерческой организации «Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства», обязательные отчисления (взносы) застройщиков, а также имущество, приобретенное за счет инвестирования указанных денежных средств, добровольных имущественных взносов, в том числе публично-правовых образований, доходов, полученных Фондом от осуществления своей деятельности, и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации поступлений.

Несмотря на существующую в течение длительного времени критику в отношении государственных корпораций, а также идею о необходимости упразднения государственных корпораций, заложенную в Концепции развития законодательства о юридических лицах, законодатель ушел от необходимости ликвидации или реорганизации государственных корпораций, существовавших до момента принятия Федерального закона №218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В то же время Фонд, хотя и не относится к органам исполнительной власти, наряду с министерствами и ведомствами непосредственно осуществляет контрольные функции в строительной сфере. На примере Фонда мы можем наблюдать как Фонд становится активным участником строительной сферы.

Резюмируя вышеизложенное, можем предположить, что развитие законодательства о публично-правовых компаниях в целом, и Фонда в частности не завершено. Их правовой статус будет неоднократно подвергаться изменениям, предопределенным развитием строительной отрасли. При этом, неоспоримым следует признавать факт наличия специфики правового статуса таких юридических лиц, вытекающего из большого объема реализуемых ими публичных функций.

#### Список литературы

утников О.В. Особенности правового статуса организаций, созданных на основании федеральных законов, и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами // Журнал российского права. 2015. N 2. С. 44 – 57;  
арелина С.А., Фролов И.В. Банкротство застройщика: теория и практика правоприменения: монография. М.: Юстицинформ, 2018. 240 с.;

Кирсанов А.Р. Девелопмент недвижимости: долевое строительство и другие вопросы: сб.ст./Кирсанов А.Р.; Клуб инвесторов Москвы. – М.: КИМ, - 2019;

Положение об аккредитации арбитражных управляющих, утверждено Решением Правления публично-правовой компании Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства», протокол от 25.10.2019 №2/38;

Сомановская О.В. Публично-правовые компании: новеллы в системе юридических лиц// Электронный научный журнал «Наука. Общество.Государство», 2017 Т.5, № 1(17);

Суханов Е.А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. N 1. С. 5 – 15;

Суханов А.Ю. Компенсационный фонд как специальный способ защиты прав участников долевого строительства // Гражданское право. 2019. N 2. С. 36 – 38;