

СРОЧНО В НОМЕР

УДК 347.734

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА КАПИТАЛЬНЫМ СТРОИТЕЛЬСТВОМ В СССР

Красавцева Н. Г.

Московский гуманитарный университет

Статья посвящена изучению правовых норм, регулирующих контроль банками за капитальным строительством в СССР, а также обобщению материалов контрольной работы на примере коммунальных банков в системе Цекомбанка СССР. Учитывая законодательно введенный с 1 июля 2018 года контроль уполномоченными банками за целевым использованием застройщиками жилья денежных средств дольщиков, сравнительно-правовой анализ норм, касающихся проведения банковского контроля за жилищным строительством в СССР, поможет определить слабые места действующего законодательства и возможности его развития в данном направлении.

Ключевые слова: банковский контроль, жилищное строительство, СССР, капитальное строительство, банки долгосрочных вложений.

В соответствии с последними изменениями Федерального закона от 30 декабря 2004 г. №214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» [13] уполномоченные банки обязаны проводить контроль целевого использования денежных средств дольщиков, поступивших в распоряжение застройщиков жилья. Установленный контроль должен осуществляться на этапе направления застройщиком платежного поручения в банк для совершения расходной операции путем контроля соответствия назначения и размера платежа, указанного в распоряжении, содержанию документов, представленных застройщиком и являющихся основанием для составления распоряжения.

Изменения существовавшего ранее порядка были вызваны его неэффективностью [5, с. 21], система контроля ежеквартальной отчетности застройщиков об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств дольщиков, направляемой уже после расходования средств, не позволяла пресечь их нецелевое использование и, как следствие, не допустить развития и без того острой социальной проблемы «обманутых» дольщиков.

В советское время механизм контроля за целевым использованием бюджетных средств банками долгосрочных вложений действовал не один десяток лет, в связи с чем исследование нормативно-правовых актов, касающихся проведения банковского контроля за жилищным строительством в СССР и обобщенные материалы проверки, помогут определить слабые места действующего законодательства и возможности его развития в данном направлении.

Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 5 мая 1932 г. «Об организации специальных банков долгосрочных вложений» [9] в соответствии с интересами быстро развивающегося капитального строительства, требующего специализированной ор-

ганизации финансирования, контроля за установленным целевым использованием государственных средств и удешевления строительства были организованы четыре всесоюзных специальных банка долгосрочных вложений – Промбанк, Сельхозбанк, Всекобанк и Цекомбанк.

Постановление ознаменовало завершение реформы банковской системы СССР, в результате которой были ликвидированы кооперативные и акционерные банки краткосрочного кредита, в целях успешной индустриализации страны финансирование капитальных вложений государством стало осуществляться на безвозвратной основе.

Сложившаяся в ходе реформы структура кредитной системы просуществовала с небольшими модификациями несколько десятилетий вплоть до проведения банковской реформы в 1987–1991 гг. [17, с. 63], что дает обширные практические данные для анализа эффективности примененных методов и инструментов.

Финансирование всего жилищного, коммунального и культурно - бытового строительства, а также комплексного строительства новых городов и поселков было возложено постановлением от 5 мая 1932 г. на Цекомбанк (Банк финансирования коммунального и жилищного строительства), осуществляющий свою деятельность не через филиальную сеть, а через систему местных коммунальных банков. В этой связи в настоящей работе были использованы эмпирические данные по данной организации.

Все средства, предназначенные на капитальные вложения за счет бюджетных ассигнований, собственных средств государственных и кооперативных организаций и специальных фондов, сосредоточивались в банках долгосрочных вложений, осуществлявших свои операции на плановой основе.

Банки долгосрочных вложений осуществляли контроль за целевым использованием отпущенных средств в соответствии с фактическим ходом работ. При этом первоначально к функциям банковского контроля были отнесены [7] только документарные проверки - банки проверяли наличие утвержденных в установленном порядке сметы и титула, оплату счетов производили по установленным ценам или ценам, предусмотренным в договорах или прейскурантах, выдавали денежные средства на заработную плату в пределах установленных фондов, а средств на административно-хозяйственные и прочие расходы - по утвержденным сметам, а также проводили контроль соответствия цен, указанных в акцептованных заказчиками счетах за выполненные подрядчиками работы, положениям заключенных договоров между подрядчиками и заказчиками.

При обнаружении объектов строительства, по которым фактически произведенные расходы уже превысили смету, финансирование объекта должно было прекратиться.

Позднее, Правилами финансирования строительства промышленным банком, утвержденными Постановлением СНК СССР от 26 февраля 1938 г. № 233 «Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства», примененными и к другим банкам долгосрочных вложений [1, с. 146], в дополнение к указанным выше обязанностям документарного контроля на банки была возложена уже непосредственная проверка фактического состояния дел на объекте, в том числе, инженерными методами. Для реализации указанных контрольных функций были установлены следующие права банков:

- а) производить обследования строек и подрядных организаций;
- б) производить контрольные обмеры выполненных работ;
- в) требовать предъявления всех необходимых документов;
- г) получать балансы и другую установленную по строительству периодическую и годовую отчетность.

С предоставлением банкам прав производить обследования строек, контрольные обмеры выполненных работ и требовать от субъектов строительной деятельности различные документы, банки долгосрочных вложений, как органы государственного управления, стали осуществлять систематический контроль в капитальном строительстве [1, с. 195]. Важная его особенность состоит в том, что результаты проверок, проводимых инженерными методами, завершают регулирование, осуществляемое на организационно-экономической основе [6, с. 152].

Хотелось бы отметить, что максимальный эффект контрольных мероприятий достигался в совокупности применяемых методов. Например, согласно Отчету Цескомбанка СССР о контрольной работе при финансировании капитального строительства в 1950 году [14, л. 15–16]:

- 1) при проверке наличия и состояния проектно-сметной документации, а также установленной договорами стоимости подрядных работ по предложениям банков договорная стоимость снижалась в среднем на 8%;
- 2) проверка процентов до их оплаты давала снижение стоимости работ на 4,2%;
- 3) выявленные после оплаты методами контрольных обмеров завышения и приписки составляли 5,3%.

Закономерным экономическим эффектом от усиления банковского контроля за деятельностью подрядных организаций явилось оздоровление их финансово-хозяйственного состояния [2, л. 36], однако, реализация выбранного курса была бы невозможна без создания специализированных обучающих программ для повышения квалификации банковских инспекторов [2, л. 8–13], согласно которым обследование строительства признавалось наиболее активной формой банковского контроля.

После создания 9 мая 1950 г. [8] центрального государственного органа межотраслевой координации (Госстроя СССР) развитие нормативно-правовой основы для строительства пошло еще более ускоренными темпами. К постановлениям и распоряжениям высших органов власти СССР и союзных республик, регламентирующим многочисленные вопросы капитального строительства, добавились инструктивные указания Госстроя СССР, инструкции и инструктивные указания банков долгосрочных вложений.

Действующая система расчетов за выполненные работы была очень сложна, банковский контроль носил в значительной степени формальный характер и не способствовал в должной мере укреплению финансовой дисциплины в строительстве [1, с. 145]. При этом банки осуществляли не только контроль за строительством, включая ежемесячный анализ отчетности строек [14, л. 21], но и контроль за финансово-хозяйственной деятельностью подрядных организаций, вплоть до проверки правильности проведения инвентаризаций товарно-материальных ценностей и расчетов [16, л. 26–28] согласно Плану основных работ банка.

Постановлением Совета Министров СССР от 24 августа 1955 г. № 1552 «Об упорядочении планирования, укреплении хозяйственного расчета, финансовой дисциплины и улучшении сметного дела в строительстве» права банков в области контроля за расходованием средств были расширены. Теперь банкам долгосрочных вложений было разрешено производить обследования не только строек и подрядных организаций, но и иных предприятий и организаций, запрашивать и получать документы по строительству, включая бухгалтерскую и статистическую отчетность по капитальному строительству, у всех субъектов строительной деятельности (подрядчики, строительные управления, тресты, министерства и пр.), а также предоставлялось право требовать устранения выявленных недостатков.

В дополнение к вышеуказанным правам изменились и полномочия банков в случае обнаружения излишне полученных бюджетных средств. Если ранее банки были вправе прекращать финансирование вплоть до решения вышестоящего органа подрядной организации, то правилами 1955 г. установлена обязанность банков по взысканию излишне полученных сумм, выявленных в результате контрольных обмеров и проверки документов, служащих основанием для получения средств. Кроме того, в случае выявления фактов незаконного присвоения бюджетных ассигнований банкам предписывалось взыскивать штрафы: в размере 1,5% от незаконно полученных средств - с заказчика, и в аналогичном размере - с подрядной организации.

Кроме возможности применения гражданско-правовой ответственности к виновным организациям, банки были обязаны в случае выявления завышений и приписок передавать материалы проведенных проверок в органы прокуратуры для привлечения к административной и уголовной ответственности виновных работников подрядных организаций, подписавших несоответствующие фактическому положению акты выполненных работ [14, л. 20].

Обобщенные материалы контрольной работы коммунальных банков свидетельствуют о том, что основными причинами удорожания строительства являлись [4, л. 7–16]:

- а) неудовлетворительное использование механизмов, перерасходы по транспорту;
- б) неэкономное (бесхозяйное) расходование строительных материалов, излишнее затоваривание ненужным инвентарем, оборудованием и материалами [14, л. 26, л. 38];
- в) превышение фондов заработной платы;
- г) включение в акты выполненных работ невыполненных работ, работ по завышенным расценкам, завышенных объемов работ и незавершенного производства [3, л. 1–5];
- д) иные непроизводительные затраты и потери (штрафы, пени и прочее) [14, л. 136–146].

Выработанный партией курс на повышение эффективности экономики требовал реализации основного принципа социалистического хозяйствования – хозяйничать экономно, обеспечивая более быстрый рост результатов производств, чем рост затрат на него. В разрезе строительной отрасли данный принцип дополнительно реализовался в Технических правилах по экономному расходованию основных строи-

тельных материалов [15], которые после утверждения в 1970 г. неоднократно дополнялись и совершенствовались вплоть до их отмены в 1989 г.

В 1980-х гг. научные исследования в области эффективности банковского контроля, основанные на анализе материалов проверок, показали, что перерасход материальных ресурсов в строительстве вызывается в основном отступлениями от утвержденных проектных решений, несоблюдением Технических правил по экономному расходованию основных строительных материалов, дополнительным расходом материалов на работы по исправлению недостатков, несоблюдением технологии производства строительно-монтажных работ и иными причинами. В связи с чем автор обосновал необходимость формирования в системе банка фонда технико-экономических показателей расхода основных видов строительных ресурсов в качестве объективной основы всестороннего анализа и контроля [6, с. 156–157].

В современной России законодательно установленные полномочия банков по контролю за целевым использованием застройщиками жилья денежных средств дольщиков выглядят аналогично полномочиям банков долгосрочных вложений в начале 30-х годов, а именно: современным банкам предоставлены права проверять документы, являющиеся основанием для составления распоряжения на расходную операцию по расчетному счету застройщика [12], в том числе сводную накопительную ведомость проекта строительства, договоры подряда и акты о приемке выполненных работ (КС-2) и их стоимости (КС-3), акты приемки объекта (КС-11, КС-14), договоры возмездного оказания услуг и акты к ним, товарные и товарно-транспортные накладные на приобретаемые застройщиком товарно-материальные ценности и акты их приемки-передачи, универсальные передаточные документы, счета, счета-фактуры, иные документы, подтверждающие исполнение получателем средств своих обязательств по договору. При этом законом определены ограничения размера административно-хозяйственных расходов застройщика, размеров авансовых платежей по договорам подряда, запрет на перенаправление целевых средств на строительство иных объектов, а также запрет на совершение ряда операций по расчетному счету застройщика.

По факту проведенной проверки уполномоченный банк имеет право отказать в проведении операции, если будет выявлен нецелевой характер использования средств, то есть фактически прекратить финансирование работ за счет средств дольщиков. Вместе с тем, в случае, если платеж по документам будет соответствовать цели строительства объекта, но не соответствовать фактическому состоянию дел на строительной площадке (работы фактически не выполнены или выполнены в меньшем объеме), банк проведет нецелевую расходную операцию.

Учитывая опыт советского регулирования, по нашему мнению, расширение имеющихся прав уполномоченных банков в современной России, а в ряде случаев, и прав уполномоченного органа по контролю за привлечением денежных средств участников долевого строительства, необходимо для разрешения уже имеющихся в отрасли проблем¹.

Целесообразно уполномоченным банкам предоставить права обследовать подконтрольные строительные объекты и проводить контрольные замеры выполненных работ, с правом передавать материалы проверок в уполномоченный орган по контролю за долевым строительством для рассмотрения вопросов о привлечении виновных лиц к административной ответственности или передачи материалов в след-

ственные органы. Дополнительно, необходимо введение права уполномоченного органа по контролю за долевым строительством истребовать в рамках внеплановых проверок застройщиков договоры и первичные документы по строительству конкретного объекта от подрядных и субподрядных организаций контролируемых застройщиков.

В целях проведения объективного анализа сметной стоимости затрат на строительные материалы и недопущения завышения указанных расходов в составе планируемой стоимости строительства объектов могут помочь утвержденные нормы расхода основных видов ресурсов в жилищном строительстве.

Для своевременной и качественной подготовки кадровых ресурсов в системе уполномоченных банков будет полезна разработка профильной обучающей программы по вопросу правового регулирования банковского контроля за жилищным строительством с включением в нее юридического, инженерно-технического и финансового блоков.

Резюмируя данные, полученные в рамках настоящего исследования, полагаю, что введение банковского сопровождения жилищного строительства в целом благотворно скажется на состоянии отрасли. Непрозрачные компании будут вынуждены перейти на новый способ работы, недобросовестные – уйти с рынка долевого строительства, а застройщики, которые продолжают осуществление деятельности в данном сегменте, произведут модернизацию бизнес-процессов, что приведет к их финансово-хозяйственному оздоровлению и устойчивости.

Список литературы:

1. Барышев М. И. Правовые вопросы капитального строительства в СССР. М.: Госюриздат, 1958. 260 с.
2. Директивные письма Цekomбанка за 1940 г., 21 января 1940 - 27 декабря 1940 // Российский государственный архив экономики (далее - РГАЭ). Ф. 9028. Оп. 1. Д. 97. 64 л.
3. Докладная записка Цekomбанка СССР в Совмин РСФСР о приписках и завышениях стоимости выполненных строительно-монтажных работ строительными организациями, подведомственными Минжилгражданстрою РСФСР // РГАЭ. Ф. 9028. Оп. 1. Д. 633. 73 л.
4. Доклад Цekomбанка о результатах рассмотрения отчетов министерств и ведомств по подрядной деятельности за 1956 год // РГАЭ. Ф. 9028. Оп. 1. Д. 696. 33 л.
5. Зимнева С. В. Ответственность застройщика за целевое использование денежных средств участников долевого строительства // Юрист. 2016. № 19. С. 20–24.
6. Лукашевский В. М. Выявление и реализация резервов экономии металла в строительстве методами банковского контроля (на опыте работы Стройбанка СССР): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 1984. 178 с.
7. О порядке контроля, осуществляемого банками долгосрочных вложений при финансировании капитального строительства: Постановление СНК СССР от 27 апреля 1933 № 848 // Собрание законодательства СССР. 1933. №28. Ст. 169.
8. Об образовании Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства: Указ Верховного Совета СССР от 9 мая 1950 // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР: 1938 – июль 1956 / под ред. Мандельштам Ю. И. М.: Госюриздат, 1956. С. 94–95.
9. Об организации специальных банков долгосрочных вложений: Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 5 мая 1932 // Собрание законодательства СССР. 1932. № 31. Ст. 191.
10. Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства: Постановление СНК СССР от 26 февраля 1938 № 233 // Собрание законодательства СССР. 1938. №9. Ст. 58.
11. Об упорядочении планирования, укреплении хозяйственного расчета, финансовой дисциплины и улучшении сметного дела в строительстве: Постановление Совета Министров СССР от 24 августа 1955 № 1552 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1693687363006618749625715448&cacheid=FCC4EB9D30A10CEE30FA61B80A44430F&mode=splus&base=ESU&n=6881&rnd=0.8079163919543528#014063438825340824> (дата обращения: 08.12.2018).

12. Об утверждении состава документов, необходимых для проведения операций по расчетному счету застройщика: Постановление Правительства РФ от 01 августа 2018 № 897 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 33. Ст. 5412.
13. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ: Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. №1 (часть 1). Ст. 40.
14. Отчет Цеккомбанка СССР о контрольной работе при финансировании капитального строительства в 1950 году // РГАЭ. Ф. 9028. Оп. 1. Д. 615. 236 л.
15. Технические правила по экономному расходованию основных строительных материалов. ТП 101-70 / Госстрой СССР. - М.: Стройиздат, 1971. 32 с.
16. Указания и инструкции Цеккомбанка СССР по системе, т. 1, 04 января - 29 апреля 1950 // РГАЭ. Ф. 9028. Оп. 1. Д. 607. 237 л.
17. Уразова С. А. Особенности и значение кредитной реформы 1930 – 1932 годов // Деньги и кредит. 2011. № 4. С. 58–63.

Krasavtseva N. G. Legal regulation of bank control over capital construction in the USSR // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2019. – Т. 4 (72). № 1. – P. 293.

The article is devoted to the study of legal norms regulating the control of banks over capital construction in the USSR, as well as the generalization of the materials of control work on the example of municipal banks in the system of the USSR Bank of financing of municipal and housing construction. Taking into account the legislative control of authorized banks over the targeted use of housing developers' funds of shareholders, introduced from July 1, 2018, the comparative legal analysis of the norms relating to the banking control over housing construction in the USSR, will help to determine the weaknesses of the current legislation and the possibility of its development in this direction.

Keywords: Bank control, housing construction, USSR, capital construction, long-term investment banks.

Spisok literaturyi:

1. Baryshev M.I. Pravovyye voprosy kapitalnogo stroitelstva v SSSR. M.: Gosyurizdat, 1958. 260 s.
2. Direktivnyye pisma Cekombanka za 1940 g., 21 yanvarya 1940 - 27 dekabrya 1940 // Rossijskij gosudarstvennyj arhiv ekonomiki (dalee - RGAE). F. 9028. Op. 1. D. 97. 64 l.
3. Dokladnaya zapiska Cekombanka SSSR v Sovmin RSFSR o pripiskah i zavysleniyah stoimosti vypolnennykh stroitelno-montazhnykh rabot stroitel'nymi organizacijami, podvedomstvennymi Minzhilgrazhdanstroyu RSFSR // RGAE. F. 9028. Op. 1. D. 633. 73 l.
4. Doklad Cekombanka o rezultatax rassmotreniya otchetov ministerstv i vedomstv po podryadnoj deyatelnosti za 1956 god // RGAE. F. 9028. Op. 1. D. 696. 33 l.
5. Zimneva S.V. Otvetstvennost' zastrojshhika za necelevoe ispol'zovanie denezhnykh sredstv uchastnikov dolevogo stroitel'stva // Yurist. 2016. № 19. S. 20–24.
6. Lukashevskij V.M. Vyyavlenie i realizaciya rezervov ekonomii metalla v stroitelstve metodami bankovskogo kontrolya (na opyte raboty Strojbanka SSSR): dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.05. M., 1984. 178 s.
7. O poryadke kontrolya, osuschestvlyаемого bankami dolgosrochnykh vlozhenij pri finansirovanii kapitalnogo stroitelstva: Postanovlenie SNK SSSR ot 27 aprelya 1933 № 848 // Sobranie zakonodatelstva SSSR. 1933. №28. St. 169.
8. Ob obrazovanii Gosudarstvennogo komiteta Soveta Ministrov SSSR po delam stroitelstva: Ukaz Verhovnogo Soveta SSSR ot 9 maya 1950 // Sbornik zakonov SSSR i ukazov Prezidiuma Verhovnogo Soveta SSSR: 1938 – iyul 1956 / pod red. Mandelshtam Yu. I. M.: Gosyurizdat, 1956. S. 94–95.
9. Ob organizacii specialnykh bankov dolgosrochnykh vlozhenij: Postanovlenie CIK SSSR i SNK SSSR ot 5 maya 1932 // Sobranie zakonodatelstva SSSR. 1932. № 31. St. 191.
10. Ob uluchshenii proektnogo i smetnogo dela i ob uporyadochenii finansirovaniya stroitelstva: Postanovlenie SNK SSSR ot 26 fevralya 1938 № 233 // Sobranie zakonodatelstva SSSR. 1938. №9. St. 58.
11. Ob uporyadochenii planirovaniya, ukreplenii xozyajstvennogo rascheta, finansovoj discipliny i uluchshenii smetnogo dela v stroitelstve: Postanovlenie Soveta Ministrov SSSR ot 24 avgusta 1955 № 1552 //

Spravochnaya pravovaya sistema «KonsultantPlyus» [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1693687363006618749625715448&cacheid=FCC4EB9D30A10CEE30FA61B80A44430F&mode=splus&base=ESU&n=6881&rnd=0.8079163919543528#014063438825340824> (data obrascheniya: 08.12.2018).

12. Ob utverzhenii sostava dokumentov, neodimimyh dlya provedeniya operacij po raschetnomu schetu zastroyshchika: Postanovlenie Pravitelstva RF ot 01 avgusta 2018 № 897 // Sobranie zakonodatelstva RF. 2018. № 33. St. 5412.

13. Ob uchastii v dolevom stroitelstve mnogokvartirnyh domov i inyx obektov nedvizhimosti i o vnesenii izmenenij v nekotorye zakonodatelnye akty RF: Federalnyj zakon ot 30.12.2004 № 214-FZ // Sobranie zakonodatelstva RF. 2005. №1 (chast 1). St. 40.

14. Otchet Cekombanka SSSR o kontrolnoj rabote pri finansirovanii kapitalnogo stroitelstva v 1950 godu // RGAE. F. 9028. Op. 1. D. 615. 236 l.

15. Texnicheskie pravila po ekonomnomu rashodovaniyu osnovnyh stroitelnyh materialov. TP 101-70 / Gosstroj SSSR. - M.: Strojizdat, 1971. 32 s.

16. Ukazaniya i instrukcii Cekombanka SSSR po sisteme, t. 1, 04 yanvarya - 29 aprelya 1950 // RGAE. F. 9028. Op. 1. D. 607. 237 l.

17. Urazova S.A. Osobennosti i znachenie kreditnoj reformy 1930 – 1932 godov // Dengi i kredit. 2011. №4. S. 58–63.