

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>

2021, №4 http://www.agequal.ru/pdf/2021/AGE_QUALITY_4_2021.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Мхитарян Ю.И. Исследование правового механизма приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительной отрасли // Электронный научный журнал «Век качества». 2021. №4. С. 20-46. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2021/421001.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 338.24

Исследование правового механизма приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительной отрасли

Мхитарян Юрий Иванович,

доктор экономических наук,

Заслуженный работник связи и информации Российской

Федерации, Председатель Совета МОО «Федерации

содействия саморегулированию, безопасности и

качеству работ»



Актуальность статьи обусловлена необходимостью создания эффективного правового механизма регулирования рыночной экономики, обеспечения безопасности и повышения качества работ. Рыночная экономика не может автоматически обеспечить безопасность, качество работ, защиту потребителя. Государственная политика, правовой механизм, приоритетное развитие саморегулируемых организаций – основа регулирования рыночной экономики.

Наиболее успешное развитие саморегулирования как формы обязательного регулирования деятельности субъектов права обеспечено в строительной отрасли. Представляется актуальным исследовать, насколько созданный правовой механизм в отрасли решает поставленную Президентом РФ задачу.

Цель статьи – провести анализ правового режима саморегулирования строительной отрасли, дать правовую оценку обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительной отрасли, установить закономерности развития правового механизма саморегулирования, правовые пробелы, предложить правовые способы их решения.

Ключевые слова: цели, критерии приоритетного развития саморегулируемых организаций; принципы саморегулирования в строительной отрасли; предпринимательская деятельность; конституционные основы; особенности гражданско-правового регулирования.

При исследовании правового механизма саморегулирования в строительстве важно учитывать, что строительная отрасль - отрасль комплексная. Объекты строительства федерального, регионального и местного значения оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие и безопасность экономики. В комплексной строительной отрасли создается материально-техническая база всех отраслей экономики и регионов национальной экономики. Объекты капитального строительства – здания, строения, сооружения - формируют, создают основу и инфраструктуру отраслей национальной экономики: гражданского строительства (строительство жилых домов, общественных зданий и сооружений), электроэнергетики, связи и информатики, транспорта, сельского хозяйства, атомной промышленности, авиационной, автомобильной, химической, угольной, горнодобывающей, нефтегазовой, металлургической, машиностроительной промышленности и т.д.

В укрупненном виде продукция строительства – это законченные, подготовленные к вводу в эксплуатацию новые или реконструированные здания, строения, сооружения и работы (общестроительные: земляные работы, устройство скважин, свайные работы, устройство бетонных и железобетонных работ и монолитных конструкций, монтаж общестроительных конструкций, устройство кровель и т.д.), устройство инженерных систем, сетей и объектов, монтаж инженерных объектов, пусконаладочные работы, устройство инженерных объектов и т.д.

Стратегическая задача по обеспечению приоритетного развития саморегулируемых организаций в экономике поставлена Указом Президента

Российской Федерации в 2003 г.¹. В соответствии с Конституцией Российской Федерации² Указы Президента Российской Федерации необходимо выполнять.

В 2009 г. в строительной отрасли была создана система саморегулируемых организаций, которая заменила коррупционную, неэффективную систему лицензирования. Система лицензирования в строительной отрасли воспроизводила экономическую ситуацию, в которой некомпетентные организации получали заказы на выполнение работ, а затем исчезали или выполняли работы, нарушая безопасность, с низким качеством и тем самым причиняли своими действиями вред заказчикам, третьим лицам.

Институт саморегулируемых организаций в строительной отрасли выполняет особую функцию. В структуре основных целей саморегулируемых организаций: предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, окружающей среде или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия, повышение качества работ - особый предмет регулирования.

В строительной отрасли обязательное саморегулирование заняло важное место в регулировании предпринимательских отношений. Нормой Гражданского Кодекса Российской Федерации (ГК РФ) определено, что в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься определенными видами деятельности только на основании специального решения (лицензии), членства в саморегулируемых организациях или

¹ О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах: Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/19750> (дата обращения 14.12.2021 г.).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 14.12.2021 г.)

выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ³.

Индивидуальный предприниматель, юридические лица для выполнения работ, влияющих на безопасность, должны были получать свидетельства о допуске к работе, что вполне закономерно. Оценить, насколько обеспечено приоритетное развитие саморегулируемых организаций в строительстве, возможно путем определения критериев для оценки правового механизма приоритетного развития саморегулирования.

На основе анализа основополагающих положений Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральных законов Российской Федерации и проведенного исследования установлены **критерии, определяющие правовой механизм приоритетного развития саморегулируемых организаций:**

- субъекты права, выполняющие работы, влияющие на безопасность, должны получать свидетельства, подтверждающие способность выполнять эти работы безопасно;
- субъекты права, выполняющие работы, влияющие на безопасность объектов капитального строительства, должны быть членами саморегулируемой организации;
- саморегулируемые организации разрабатывают стандарты, правила, требования предпринимательской деятельности, члены саморегулируемой организации их применяют;
- саморегулируемые организации осуществляют контроль деятельности своих членов;
- саморегулируемые организации объединяют субъектов права на основе отраслевого и регионального принципов;

³ Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения 14.12.2021 г.).

- субъекты права на добровольной основе объединяются в саморегулируемые организации;
- саморегулируемые организации на добровольной основе объединяются в национальные объединения, организационно-правовая форма которых - ассоциация (союз);
- нормы права, регулирующие отношения участников саморегулирования, должны соответствовать нормам Конституции Российской Федерации, ФЗ «О безопасности»⁴, ФЗ «О противодействии коррупции»;
- деятельность саморегулируемых организаций должна стимулироваться на основе налоговой политики, государственных программ, мер информационной, экономической, правовой, политической поддержки.

Саморегулирование в строительном комплексе как правовая система имеет все необходимые признаки (атрибуты) - собственный предмет правового регулирования, правовой режим, источники права, методы и механизмы правового регулирования. Несмотря на это, предмет правового регулирования и источники саморегулирования до настоящего времени не определены. Нормы права не полностью соответствуют предмету правового регулирования. В результате нормы права, регулирующие деятельность участников саморегулирования, несогласованы.

Предмет правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства – это отношения, возникающие при выполнении работ на объектах капитального строительства в сфере защиты жизни и деятельности человека, животного, растительного мира, охраны

⁴ О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/ (дата обращения 14.12.2021 г.).

окружающей среды, имущества юридических, физических лиц. Эти отношения представляют собой совокупность общественных отношений:

- по реализации прав граждан на свободу предпринимательской деятельности, объединение в ассоциации (союзы) с целью обеспечения безопасности;
- по реализации прав граждан, юридических лиц на защиту, обеспечение безопасности;
- связанных с разработкой мер по предупреждению причинения вреда;
- связанных с возмещением вреда;
- регулирующих деятельность саморегулируемых организаций и других субъектов права – участников саморегулирования.

Принимая во внимание предмет правового регулирования, саморегулируемые организации в строительном комплексе должны координировать деятельность своих членов – юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей для того, чтобы они разрабатывали и реализовывали меры по предупреждению причинения вреда, возмещали вред в случае его причинения.

Оказывая управленческие услуги по разработке членами саморегулируемых организаций предупредительных мер, саморегулируемые организации уменьшают риск возникновения причинения вреда при выполнении работ на объектах капитального строительства.

Формирование целей, правил деятельности по предупреждению причинения вреда, предоставление управленческих услуг, направленных на предупреждение причинения вреда – все это не только снижает риск причинения вреда, но и позволяет выработать систему ценностей (добросовестность, ответственность, профессионализм, качественное выполнение работы и др.) и, в конечном итоге, выполнять задачи

социального государства, нормы Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации.

Российская Федерация – социальное государство, политика которого в соответствии со ст. 7 Конституции Российской Федерации⁵ направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и т.д. Таким образом, осуществляя деятельность, направленную на достижение целей социального государства, институт саморегулирования строительного комплекса становится одной из основ социального государства.

Саморегулируемые организации в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства осуществляют общественно значимую деятельность, решают важные общественно значимые, социальные, государственные задачи по обеспечению безопасности работ на объектах капитального строительства, реализуют меры по предупреждению причинения вреда жизни, деятельности человека.

Выполняя свою миссию, саморегулируемые организации в своей деятельности вступают в противоречие с теми субъектами предпринимательской деятельности, цель которых заключается в систематическом получении прибыли, так как меры, которые организация должна предпринять для снижения риска причинения вреда, связаны с увеличением ее производственных затрат, что приводит к уменьшению прибыли.

В условиях рыночной экономики институт саморегулирования в строительном комплексе как одна из основ социального государства не

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 14.12.2021 г.)

только осуществляет управленческие услуги по предупреждению причинения вреда, защите жизни и деятельности человека, юридического лица, общества, но и представляет интересы своих членов, защищает их права.

В качестве источников правового режима в сфере обязательного саморегулирования важно рассматривать Конституцию Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О безопасности», федеральные законы, подзаконные акты, нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы права, регулирующие отношения в сфере безопасности.

Как показывают проведенные исследования, правовой механизм саморегулирования в строительной отрасли прошел два этапа развития. Первый этап правового механизма проходил с 2009 г. по 2015 г. включительно. Второй этап правового механизма проходил с 2016 г. по 2021 г. включительно.

Для первого этапа правового механизма, регулирующего предпринимательскую деятельность участников института саморегулирования, характерно:

- обязательность членства в саморегулируемых организациях при выполнении работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства;
- установление права выполнять работы, влияющие на безопасность объектов капитального строительства, только на основании свидетельства о допуске к определенному виду работ;
- юридические лица и индивидуальные предприниматели, независимо от формы собственности и организационно-правовой основы, получали право выполнять работы, влияющие на безопасность, при наличии определенного количества работников соответствующей

квалификации, имущества, необходимого для выполнения работ, и наличия определенного размера компенсационных фондов;

- юридические лица и индивидуальные предприниматели могли вступать в любую саморегулируемую организацию на основе решения высшего органа управления саморегулируемой организации;
- саморегулируемой организацией признавалась некоммерческая организация, основанная на членстве, объединившая субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства работ на объектах капитального строительства, промышленности, энергетики, связи и информатизации, атомной промышленности и т.д. или рынка произведенных работ;
- саморегулируемая организация была обязана объединять определенное количество субъектов предпринимательской деятельности, устанавливать стандарты, требования, которым должны были соответствовать члены саморегулируемой организации, формировать компенсационные фонды;
- саморегулируемая организация обязана была вступать в национальное объединение, независимо от места юридической регистрации, отраслевой и региональной принадлежности, цель которого состояла в обеспечении их прав и защите интересов саморегулируемых организаций.

Система саморегулируемых организаций, сформированная с учетом единства отрасли или рынка произведенных работ, на основе выдаваемых саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к работам, влияющим на безопасность, получила высокую оценку компетентного органа управления – Министерства регионально развития Российской Федерации.

В 2010 г. Министр регионального развития Российской Федерации В.Ф. Басаргин отмечал, что *«переход строительной отрасли к*

саморегулированию – это свершившийся факт. Уже ощутили первые положительные результаты саморегулирования: отрасль избавилась от десятков тысяч фирм-однодневок, паразитировавших на несовершенстве законодательства.... Институт СРО (саморегулируемых организаций) заработал в полном объеме, обеспечил адекватную обратную связь с отраслью. Сегодня в отрасли создана самая развитая система саморегулируемых организаций среди всех отраслей народного хозяйства. Для нас СРО стали платформой, на которой мы совместно отрабатываем внедрение новых нормативных и технических решений...» [1].

Такая оценка институту саморегулируемых организаций в строительной отрасли была дана потому, что вместо коррумпированной системы лицензирования впервые была создана система саморегулируемых организаций, которая существенно отличалась от системы лицензирования, во многом соответствовала стратегическим целям, критериям приоритетного развития саморегулируемых организаций в экономике, предмету и источникам саморегулирования.

Развитие института саморегулируемых организаций в строительной отрасли не все приветствовали. Одним руководителям не нравилось уменьшение коррупционной нагрузки в связи с отменой лицензирования, другим – установленные требования, которым необходимо было соответствовать, а это требовало дополнительных затрат. Отдельным руководителям не хватало правовых, экономических знаний, и они воспринимали изменения неверно, как административную нагрузку.

Организация системы саморегулируемых организаций ни по каким признакам не могла рассматриваться как административная нагрузка потому, что позволяла реализовать основополагающие положения Конституции Российской Федерации. Гражданским кодексом Российской Федерации определено, что в целях защиты здоровья, прав и законных интересов других

лиц, безопасности возможно ограничение гражданских прав в той мере, в какой это необходимо.

Деятельность института саморегулируемых организаций, защищающая интересы потребителей, третьих лиц, упорядочивающая на основе норм права отношения субъектов права, осуществляющих деятельность, направленную на создание объектов капитального строительства, должна была стимулироваться и поддерживаться Правительством Российской Федерации на основе принятых стратегических документов⁶⁷. Однако система стимулирования приоритетного развития саморегулируемых организаций не была создана. Деятельность саморегулируемых организаций устраивала не все социальные слои общества, действующее законодательство не способствовало развитию этого прогрессивного института.

Особое влияние на дальнейшее развитие института саморегулируемых организаций оказывали нормы права, действия которых противоречили установленным целям развития саморегулирования в строительной отрасли. Прежде всего, самое существенное влияние на развитие института саморегулируемых организаций оказывает закреплённая в Гражданском кодексе Российской Федерации в 1993 г. норма права, согласно которой целью предпринимательской деятельности рассматривалось систематическое получение прибыли. В п. 1 ст. 2 ГК РФ закреплена норма: *«гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на*

⁶ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (дата обращения 14.12.2021 г.).

⁷ О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования: Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015 № 2776-р. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/45339.html/> (дата обращения 14.12.2021 г.).

систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг...»⁸.

В Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобренной Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г.) определялось: «*Развитие экономики и становление гражданского общества требует использовать все возможные меры и средства гражданского законодательства, чтобы обеспечить добросовестное и надлежащее осуществление гражданских прав и исполнение гражданских обязанностей*»⁹.

Концептуальное положение, обязывающее участников гражданских правоотношений действовать добросовестно и не допускать извлечения преимущества из своего незаконного или недобросовестного поведения, **определяет содержание добросовестной деятельности**, направление систематических действий участников предпринимательского оборота.

Прибыль – один из финансовых показателей деятельности организации, но не всегда главный. Прибыль не может рассматриваться в структуре основных концептуальных положений, так как не может рассматриваться в качестве основного принципа гражданско-правового регулирования, определяющего отношения участников предпринимательской деятельности.

Предпринимательская деятельность – самостоятельно организованная деятельность, основной целью которой является систематическое производство продукции (товаров, работ, услуг) с определенной потребительской стоимостью, способной удовлетворять потребности

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения 14.12.2021 г.).

⁹ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95075/ (дата обращения 14.12.2021 г.).

потребителя, общества, государства. Осуществление добросовестных действий и недопущение извлечения преимущества из незаконного или недобросовестного поведения при удовлетворении потребностей потребителя, других физических или юридических лиц, удовлетворяет своими действиями потребности общества и государства, обеспечивает защиту потребителя, третьих лиц. Таким образом, главными отличительными признаками предпринимательской деятельности являются «самостоятельно организованная добросовестная деятельность, удовлетворяющая потребности потребителя».

Показатели, применяемые в практике оценки финансового состояния предпринимательской деятельности, характеризуют финансовый результат предпринимательской деятельности, производные показатели от материальных результатов деятельности. К этим показателям относятся: показатели ликвидности; показатели структуры капитала; показатели рентабельности, себестоимости, прибыли; показатели финансовой деловой активности; инвестиционные показатели.

Перечисленные финансовые показатели не представляют собой исчерпывающий перечень финансовых показателей, которые могут рассматриваться в качестве целей финансовой деятельности предпринимателя. Они наглядно показывают, что в структуре финансовых показателей прибыль не всегда может рассматриваться в качестве главной финансовой цели предпринимательской деятельности.

Гражданское законодательство не должно регулировать отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность или с их участием, исходя из того, что предпринимательская деятельность должна быть направлена на систематическое получение прибыли. Это ошибочное утверждение, если мы подходим к пониманию и оценке содержания предпринимательской деятельности, регулирования предпринимательских

отношений, формирования принципов и норм гражданского законодательства.

Рассмотрение прибыли в качестве главной цели предпринимательской деятельности снижает безопасность, качество производимой продукции (товаров, работ, услуг).

С помощью правовых норм, нормативно-правового регулирования была реализована закономерность общественного развития, которая изменила систему нравственных ориентиров общества. Обществу дали возможность усвоить, что главное – прибыль, обогащение. Результат такого мультипликативного воздействия на коллективное сознание – избыточная коммерциализация общественных отношений, которая ограничила возможности роста экономики, изменила общественные отношения.

Законодательно одобренный вид поведения субъекта права на протяжении длительного 30-летнего периода сформировал сознание общества, в котором *«наименьшую ценность для населения представляет познание и творчество»*, а добросовестная деятельность не стала приоритетной ценностью.

В сознание и поведение каждого члена общества было введено понимание «сверх значения», «фетишизация» прибыли, финансовых показателей, что привело к избыточной коммерциализации общественных отношений, принципиально изменило нравственные ценностные установки общества. Ложные ценности золотого тельца были поставлены как главная цель предпринимательской деятельности, общества.

Ориентация на удовлетворение потребностей потребителя – основа добросовестной организации предпринимательской деятельности, исходя из смысла и содержания положений, составляющих основу конституционного строя Российской Федерации: ст. 2 Конституции РФ, определившей высшую ценность - права и свободы человека, гражданина, защиту прав и свобод

человека, гражданина – обязанностью государства; ст. 7, подчеркивающей важность создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Эти конституционные положения создают правовые основы защиты потребителей, требований к организации добросовестной предпринимательской деятельности, определяют место и значение удовлетворения потребностей потребителей производимой продукцией в организации предпринимательской, экономической деятельности.

Установленная норма права (п. 1 ст. 2 ГК РФ) противоречит принятой государственной политике, стратегическим задача. Так, Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»¹⁰ определено, что целями совершенствования государственной политики по развитию конкуренции являются: повышение удовлетворенности потребителей, стимулирование инновационной активности хозяйствующих субъектов, повышение доли наукоемких товаров и услуг.

Ни в целях, ни в основополагающих принципах государственной политики систематическое получение прибыли от деятельности не рассматривается в качестве цели хозяйствующих субъектов. Внесение изменений в п. 1 ст. 2 ГК РФ будет содействовать системным изменениям норм права потому, что согласно ст. 3 ГК РФ «Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах должны соответствовать настоящему кодексу» (ГрК РФ).

Нормы права как составная часть информационной сферы оказывают определяющее влияние на формирование коллективного и индивидуального сознания, поведение, действия членов общества. Рассмотрение прибыли в качестве главного результата предпринимательской деятельности, придание

¹⁰ Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции: Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 г. № 618. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_285796/ (дата обращения 14.12.2021 г.).

одному из финансовых показателей сверхценное значение и фетишизация прибыли – все это привело к формированию особого статуса таких понятий, как «чрезмерное обогащение», «получение прибыли», «обогащение», в сравнении с традиционными ценностями, к деформированию нравственных ценностей.

До настоящего времени не признано, что добросовестная деятельность является основой предпринимательской деятельности. Рассматривая систематическое получение прибыли в качестве основной цели регулирования отношений между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, гражданское законодательство предпринимательской (экономической) деятельности ставит достижение финансового результата над обязательствами добросовестной организации деятельности, продолжает деформировать ценности, индивидуальное, коллективное сознание, снижает эффективность государственной социальной и экономической политики.

Рыночная экономика сама по себе не создает эффективную конкурентоспособную экономику, не обеспечивает добросовестную деятельность и не защищает интересы потребителей, третьих лиц. Рынок не способен противодействовать коррупции, он ее порождает. Государственная политика саморегулируемых организаций, государственное регулирование общественных отношений, правовой механизм и приоритетное развитие создают правовые условия для защиты потребителя, третьих лиц, определяют требования к повышению эффективности деятельности субъектов экономических отношений. Саморегулирование - инновационная форма регулирования общественных отношений, правовой механизм, который использует государство.

Саморегулирование - приоритетное направление государственного регулирования, правовой способ регулирования общественных отношений на

основе объединения субъектов права в саморегулируемые организации. Вместе с тем, это неотчуждаемое право гражданина, человека, юридического лица на объединение для регулирования общественных отношений. Субъекты права, создавая саморегулируемые организации, объединяют юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, регулируют общественные отношения, защищают интересы добросовестных производителей, потребителей, третьих лиц, выполняют важнейшую социальную функцию.

Организационно правовая форма саморегулируемых организаций - ассоциаций (союзов), создание саморегулируемых организаций позволяет устанавливать, развивать горизонтальные отношения участников рынка, необходимые как для регулирования их деятельности, так и для регулирования рыночных отношений.

Включение ассоциаций (союзов) в государственный реестр саморегулируемых организаций, признание их деятельности установленным критериям не ограничивает гражданские права и обязанности участников саморегулирования. Нормативно-правовая деятельность органов государственного управления не должна ограничивать права и обязанности саморегулируемых организаций и их членов.

Федеральным законом от 25.12.2008 г. № 273 «О противодействии коррупции»¹¹ основным направлением деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции было признано введение антикоррупционных стандартов, устранение необоснованных запретов и ограничений в области экономической деятельности, передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным

¹¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения 14.12.2021 г.).

организациям, повышение ответственности федеральных органов власти и местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции (ст. 7).

Организации обязаны разрабатывать и принимать меры по противодействию коррупции (ст. 13.3). Возможности государственного регулирования определяются компетентностью руководителей органов государственного управления. Введение обязательного саморегулирования в строительной сфере было направлено на замену коррупционной системы лицензирования.

Но отсутствие системы стимулирования развития саморегулируемых организаций, необоснованные запреты и ограничения в экономической деятельности института саморегулирования в строительной отрасли в виде требования, обеспечения дополнительной имущественной ответственности на основе формирования компенсационных фондов вместо предоставления возможности участникам саморегулирования применить страхование гражданской ответственности при выполнении работ, влияющих на безопасность, требование на основе императивной нормы направлять компенсационные фонды в российские кредитные организации, в которых не была обеспечена их сохранность, несмотря на гарантии государства, существенно ограничивали эффективность деятельности саморегулируемых организаций.

Ограничения по применению страхования гражданской ответственности в случае причинения вреда, необеспечение сохранности компенсационных фондов в российских кредитных организациях, неполный перечень видов работ, влияющих на безопасность, нормы права, определившие в качестве целей предпринимательской деятельности прибыль и изменившие сознание участников гражданского оборота, ограничивали эффективность института саморегулирования в строительной отрасли.

Участники саморегулирования должны были покрывать затраты, связанные с предупреждением вреда, повышением качества, формировать компенсационные фонды в обществе, в котором государством определена цель предпринимательской деятельности - систематическое получение прибыли и избыточная коммерциализация стала основой общественных отношений. Но принципы, которые были положены в основу правового механизма саморегулирования в строительной отрасли, на протяжении 6 лет позволяли поддерживать вновь созданную закономерность, направленную на обеспечение безопасности работ и объектов капитального строительства. Однако, реформа правового механизма 2016 г. внесла существенные изменения, ограничившие развитие института саморегулирования, его влияние на обеспечение безопасности.

Второму этапу развития института саморегулирования предшествовали нарушения деловой репутации саморегулируемых организаций в строительной отрасли, которые высказал Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации [9]. В своих выступлениях министр обвинил саморегулируемые организации в продаже друг другу допусков на строительство, выразил непонимание целесообразности взносов в компенсационные фонды¹², обвинил саморегулируемые организации в продаже допусков строителям¹³. Национальные объединения саморегулируемых организаций не обеспечили выполнение ст. 55.20 ГрК РФ, не смогли защитить развитие института саморегулирования, выполнить Указ Президента Российской Федерации, направленный на приоритетное развитие саморегулируемых организаций в экономике.

¹² Из интервью Михаила Меня «Большой Москве» 28 июля 2016 г. – Режим доступа: <http://www.minstroyrf.ru/press/intervyu-mikhaila-menya-bolshoy-moskve/>.

¹³ Из интервью главы Минстроя Михаила Меня: «Стройка - обычный бизнес без фантастической прибыли» ("Forbes") 14 декабря 2015 г. – Режим доступа: <http://www.minstroyrf.ru/press/glava-minstroya-mikhail-menstroyka-obychnyy-biznes-bez-fantasticheskoy-pribyli-forbes-/>.

Правовая реформа 2016 г. привела к принципиальным изменениям в правовом механизме саморегулирования. Исследования показывают, что для второго этапа правового механизма регулирования предпринимательской деятельности участников института саморегулирования характерно:

- расширение целей деятельности института саморегулирования и непредоставление правовых средств для их достижения;
- субъекты права, выполняющие работы, влияющие на безопасность, не должны были подтверждать возможность выполнять работы безопасно;
- существенное ограничение обязательности членства в саморегулируемых организациях при выполнении работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства;
- установление запрета на выдачу свидетельства о допуске к работам, влияющим на безопасность объектов капитального строительства;
- существенное увеличение отчислений в компенсационные фонды;
- установление дополнительных требований для включения специалистов в области организации строительства в Национальный реестр строителей, формирующийся в национальных объединениях;
- запрет на организацию деятельности отраслевых саморегулируемых организаций за пределами того субъекта Российской Федерации, в котором зарегистрирована данная саморегулируемая организация.

Следствием этого стало системное нарушение созданным правовым механизмом норм Конституции Российской Федерации, Федеральных законов «О безопасности», «О противодействии коррупции». Не было обеспечено выполнение стратегической задачи, поставленной в Указах Президента Российской Федерации, по приоритетному развитию саморегулируемых организаций в строительной отрасли. Ценности золотого

тельца одержали верх над ценностями, направленными на обеспечение безопасности, защиту потребителя, третьих лиц.

Приоритетное развитие саморегулируемых организаций в строительной отрасли не будет обеспечено, если правовым механизмом регулирования деятельности участников саморегулирования не будут реализованы следующие основополагающие принципы:

1. Саморегулируемые организации должны регулировать общественные отношения по обеспечению безопасности, объединяя субъектов предпринимательской деятельности не только на основе регионального принципа, который позволяет объединять субъектов права в пределах отдельно взятого субъекта Российской Федерации, но и с учетом глубокой дифференциации отраслей экономики, объектов строительства и видов выполняемых работ.

2. Предметом саморегулирования важно рассматривать разработку стандартов, требований, правил предпринимательской деятельности с целью обеспечения безопасности, добросовестности экономической (предпринимательской) деятельности при создании, строительстве зданий, сооружений, строений, объектов строительства.

3. Основанием для исключения сведений о саморегулируемых организациях из государственного реестра не должно рассматриваться уменьшение численности членов саморегулируемой организации из-за исключения из реестра членов саморегулируемой организации за нарушение установленных требований, правил, принятых саморегулируемой организацией.

4. Саморегулируемые организации на основе решения высшего органа управления самостоятельно принимают решение о способах формирования дополнительной имущественной ответственности. Способ установления дополнительной имущественной ответственности не может противоречить

одному из основополагающих принципов Гражданского кодекса Российской Федерации, определившему, что субъекты предпринимательской деятельности несут ответственность по своим обязательствам своим имуществом.

5. Саморегулируемые организации на основе решения высшего органа управления самостоятельно принимают решения о вхождении (выходе) саморегулируемых организаций в состав ассоциаций (союзов). Национальные объединения в соответствии с законодательством обеспечивают защиту прав и интересов саморегулируемых организаций.

6. Индивидуальные предприниматели, юридические лица имеют право выполнять работы, влияющие на безопасность при наличии обязательного членства в саморегулируемых организациях, независимо от организационно-правовой формы и формы собственности.

7. Саморегулируемые организации ведут Реестр специалистов по организации инженерных изысканий, организации архитектурного проектирования, организации строительства (далее – организация деятельности) в соответствии с профилем деятельности саморегулируемых организаций.

Согласно базовому Федеральному закону «О саморегулируемых организациях», саморегулируемые организации организуют профессиональное обучение и аттестацию работников - членов саморегулируемых организаций. Ведение Реестра специалистов по организации деятельности способствует достижению установленных основных целей саморегулируемых организаций и должно рассматриваться как правовое средство, способствующее достижению целей деятельности саморегулируемых организаций.

В настоящее время ведение Реестра специалистов по организации деятельности возложено на соответствующие Национальные объединения.

Принимая во внимание многоотраслевой характер строительной отрасли, количество подотраслей в каждой отрасли, особенность объектов строительства и видов выполняемых работ, это приводит к формальной оценке специалистов, их соответствия предъявляемым требованиям, должностным обязанностям.

Саморегулируемые организации могут включать дополнительные требования к профессиям, специальностям, направлениям подготовки в области строительства с учетом специфики деятельности организации-члена саморегулируемой организации.

Выводы

1. Исследование практики правового механизма регулирования отношений участников саморегулирования показало, что институт саморегулирования в строительной отрасли направлен на решение важных стратегических задач в области обеспечения безопасности, повышения качества, обеспечения исполнения обязательств по договорам строительного подряда.
2. Работы на объектах строительства, влияющие на безопасность, должны выполняться на основе специального разрешения, членства в саморегулируемой организации или свидетельства о допуске к работам, выданного саморегулируемой организацией.
3. Саморегулируемые организации оказывают управленческие услуги своим членам по разработке предупредительных мер по обеспечению безопасности при выполнении работ на объектах строительства.
4. Правовой механизм, регулирующий предпринимательскую деятельность участников института саморегулирования, на первом этапе своего развития с 2008 по 2015 гг. в большей мере соответствовал критериям приоритетного развития саморегулируемых

организаций в экономике, требованиям Указа Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 829 «О мерах административной реформы».

5. Нормы права, регулирующие отношения участников саморегулирования в строительной отрасли, рассогласованы с предметом и источниками правового регулирования в сферах обеспечения безопасности, не согласованы с нормами Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О безопасности», Федерального закона «О противодействии коррупции»
6. Отрицательное влияние на возможность создания эффективного правового механизма приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительной отрасли оказывает закреплённая в Гражданском кодексе Российской Федерации норма, определившая целью предпринимательской деятельности систематическое получение прибыли. Участники института саморегулирования имеют более высокие запреты, при этом обеспечивая безопасность, повышение качества, выполнение договорных обязательств, формируя компенсационные фонды.
7. Предпринимательская деятельность – самостоятельно организованная деятельность, основной целью которой является систематическое производство продукции (товаров, работ, услуг) с определённой потребительской стоимостью, способной удовлетворять потребности потребителя, общества, государства.
8. Обосновывается необходимость реформы правового механизма с целью обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительной отрасли, приведение норм, регулирующих отношения участников саморегулирования, в соответствии с Конституцией РФ, ФЗ «О безопасности», ФЗ «О противодействии

коррупции», создания системы стимулов для приоритетного развития саморегулирования.

Список литературы

1. Басаргин В.Ф. Задача перед нами стоит амбициозная, но реализуемая // Вестник Российского союза строителей. - 2010. - № 4. - С. 90.
2. Мхитарян Ю.И. Конституционно-правовое обеспечение национальной безопасности технически сложных объектов и специализированных саморегулируемых организаций / Ю.И. Мхитарян // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2018. - № 10. - С. 101-104.
3. Мхитарян Ю.И. Правовые аспекты саморегулирования и повышение эффективности экономики Российской Федерации в XXI веке: монография / Ю.И. Мхитарян. - М.: Издательский центр «Интерэккомс», 2017. - 370 с.
4. Мхитарян Ю.И. Проблемы правового обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительном комплексе / Ю.И. Мхитарян // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2017. - № 11. - С. 87-90.
5. Мхитарян Ю.И. Реформа правового режима саморегулирования в строительной отрасли / Ю.И. Мхитарян // Журнал правовых и экономических исследований. – 2020. - № 1. -С. 42-51.
6. Мхитарян Ю.И. Стратегическая задача государственной политики – приоритетное развитие саморегулируемых организаций [Электронный ресурс] // Информационный портал «Все о саморегулировании». 2021. – Режим доступа: <http://www.all-sro.ru/articles/strategicheskaya-zadacha-gosudarstvennoy-politiki>. Загл. с экрана
7. Мхитарян Ю.И. Экосистема саморегулирования в градостроительной сфере [Электронный ресурс] // Информационный портал «Все о саморегулировании». 2021. – Режим доступа: <http://www.all-sro.ru/articles/yurii-mhitaryan-ekosistema-samoregulirovaniya-v-gr>. Загл. с экрана.
8. Мхитарян Ю.И. Юридическая ответственность и проблемы дополнительной имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций/ Ю.И. Мхитарян // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. - № 4. - С. 48-56.

9. Приложение 1. Анализ оценки нарушения деловой репутации саморегулируемых организаций строительного комплекса // Мхитарян Ю.И. Правовые аспекты саморегулирования и повышение эффективности экономики Российской Федерации в XXI веке: монография / Ю.И. Мхитарян. - М.: Издательский центр «Интерэконтс», 2017. - С. 313-315.

Study of the legal mechanism of priority development of self-regulatory organizations in the construction industry

Mkhitaryan Yury Ivanovich,

Doctor of Economics,

CEO of Ltd Company "Scientific Research Institute of Economy

of Communication and Information Scientists «Interecoms»,

Chairman of the Committee for the Construction of Communications,

Telecommunications and Information Technologies

of the National Association of Builders,

Member of the Expert Council on Urban Planning Activities under the State

Duma Committee on Land Relations and Construction, Honored Worker of

Communications and Information of the Russian Federation

The relevance of the article is due to the need to create an effective legal mechanism for regulating the market economy, ensuring safety and improving the quality of work. The market economy cannot automatically ensure safety, quality of work, consumer protection. State policies, legal mechanism, priority development of self-regulatory organizations form the basis of regulation of the market economy.

The strategic task to ensure the priority development of self-regulatory organizations in the economy was set in 2003 by Decree of the President of the Russian Federation. The most successful development of self-regulation as a form of mandatory regulation of the activities of legal entities is ensured in the construction industry. It seems relevant to investigate how the created legal mechanism in the industry solves the task set by the President of the Russian Federation.

The purpose of the article is to analyze the legal regime of self-regulation of the construction industry, to give a legal assessment of ensuring the priority development of self-regulatory organizations in the construction industry, to establish the patterns of development of the legal mechanism of self-regulation, legal gaps, and to propose legal ways to solve them.

Keywords: goals, criteria of priority development of self-regulatory organizations; principles of self-regulation in the construction industry; entrepreneurial activities; constitutional foundations; peculiarities of civil law regulation.