

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

2022, №2 http://www.agequal.ru/pdf/2022/AGE_QUALITY_2_2022.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Мхитарян Ю.И. Доктрина приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в строительной отрасли в условиях экономического кризиса – стратегия роста // Электронный научный журнал «Век качества». 2022. №2. С. 11-37. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2022/222001.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 338.24

**Доктрина приоритетного развития системы
саморегулируемых организаций в строительной отрасли
в условиях экономического кризиса – стратегия роста**

Мхитарян Юрий Иванович,

доктор экономических наук,

*Заслуженный работник связи и информации Российской
Федерации, Председатель Совета МОО «Федерация содействия*

саморегулированию,

безопасности и качеству работ»



Институт саморегулируемых организаций (СРО) в строительной отрасли – один из важнейших социальных институтов в Российской Федерации. Создание социальных институтов в строительной отрасли продиктовано необходимостью обеспечения безопасности работ, объектов строительства, регулирования экономических отношений силами и средствами предпринимательского сообщества.

Деятельность саморегулируемых организаций в строительной отрасли направлена на разработку, утверждение стандартов, правил предпринимательской деятельности и соответствие деятельности участников саморегулируемых организаций разработанным стандартам и правилам предпринимательской деятельности; на формирование коллективных ценностей, установление специальной правоспособности организаций выполнять работы на объектах строительства безопасно. В структуре основных целей саморегулируемых организаций – повышение качества работ, обеспечение выполнения договорных обязательств членами саморегулируемой организации.

Необходимость приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в области экономики в 2003 г. было определена Указом Президента Российской Федерации в числе задач по созданию благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов.

Указы Президента Российской Федерации, согласно ч. 2 ст. 90 Конституции Российской Федерации, обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Однако поставленная стратегическая задача по обеспечению приоритетного развития саморегулируемых организаций оказалась не достигнута и в 2022 г. по причине того, что действующие императивные нормы права не создали

благоприятных условий для приоритетного развития системы саморегулируемых организаций.

Среди основных правовых проблемы института саморегулируемых организаций отметим следующие. Установленные обязательные требования к участникам саморегулирования противоречат Федеральному закону от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹, основополагающим принципам Конституции Российской Федерации. Отсутствие доктрины, концепции, позволяющей решать поставленную в 2003 г. стратегическую задачу, – обеспечение приоритетного развития саморегулируемых организаций в экономике, создало правовые условия для хаотичного внесения изменений в федеральное законодательство, избыточного государственного регулирования института саморегулируемых организаций.

Предлагаемая Доктрина приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в строительной отрасли рассматривает сложившиеся юридические пробелы, предлагает создание новой регуляторной среды стимулирующего характера для образования в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса, утилизации объектов капитального строительства системы социально ориентированных саморегулируемых организаций, осуществляющих общественно значимую деятельность.

Ключевые слова: обязательные нормы права, приоритетное развитие саморегулируемых организаций, конституционные положения, фундаментальные изменения государственного регулирования, специальная правоспособность, национальные интересы Российской Федерации.

Предисловие

В системе ценностей, формируемых деятельностью саморегулируемых организаций, исходя из смысла и содержания законодательно установленных основных целей, функций особое значение имеют такие понятия, как: справедливость - это понятие о должном, содержащее в себе требование соответствия, деяния и воздаяния; равенство субъектов экономических отношений; ответственность; независимость; обязательства; добросовестная конкуренция; добросовестная деятельность; свобода объединения и др.

Несмотря на то, что саморегулируемые организации (СРО) решают важные стратегические задачи, в обществе сложилось мнение о недостаточной эффективности деятельности СРО. Саморегулируемые организации (СРО), завышая взносы в компенсационные фонды, создали неэффективный механизм имущественной

¹ Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/ (дата обращения: 28.06.2022).

ответственности субъектов саморегулирования перед потребителями, не обеспечивают защиту деятельности своих членов и т.д.

Геополитический и экономический кризисы 2022 г. совпали с фундаментальными изменениями регулирования рыночной экономики. Следствие современного кризиса – превышение спроса над предложением, рост безработицы, нарушение условий воспроизводства, несоблюдение правил, стандартов, законов, увеличение количества банкротств, ослабление защиты потребителей, подрядчиков, иных лиц, распространение кризисных изменений на все большее количество взаимодействующих элементов, резкое изменение экономических связей.

В числе основополагающих положений, определяющих фундаментальные изменения российского законодательства, - регулирование рыночной экономики, экономической деятельности на основе развития института СРО. Фундаментальные положения по регулированию рыночной экономики были введены следующими нормативными правовыми актами:

– Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»², определивший в качестве приоритетного направления развитие системы саморегулируемых организаций в экономике;

– Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»³;

– Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴. Введением главы 6.1 в ГрК РФ «Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования,

²О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах: Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/19750> (дата обращения: 27.06.2022).

³О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967/ (дата обращения: 27.06.2022 г.).

⁴О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 22.07.2008 № 148-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78648/ (дата обращения: 27.06.2022).

строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства» были определены основные цели саморегулируемых организаций с обязательным членством – предупреждение причинения вреда, повышение качества работ;

– Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁵, где в ст. 49 введено право юридических лиц *«заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ»*.

За двенадцать лет, в период с 2009 по 2021 гг. некоммерческие организации - ассоциации (союзы), получившие статус СРО, стали в строительной отрасли инструментом государственного регулирования экономики, регулирования экономических отношений, обеспечивающих безопасность и повышение качества работ.

Саморегулируемые организации как правовой инструмент государственного регулирования, несмотря на инерционность административной системы, стали более эффективным инструментом установления специальной правоспособности, чем лицензирование в связи с тем, что устанавливали условия членства субъектов предпринимательской деятельности, разрабатывали требования, стандарты, правила предпринимательской деятельности и осуществляли контроль за их исполнением; проводили анализ деятельности своих членов; применяли меры дисциплинарного воздействия; представляли интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами власти, местного самоуправления; организовывали профессиональное обучение, аттестацию работников членов СРО, сертификацию

⁵О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38444> (дата обращения: 27.06.2022 г.).

продукции, систем менеджмента; вели реестр членов саморегулируемой организации; обеспечивали информационную открытость деятельности своих членов.

Деятельность саморегулируемых организаций в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, создания, реконструкции, капитального ремонта, консервации, сноса, утилизации объектов капитального строительства направлена на обеспечение безопасности, повышение качества, выполнение договорных обязательств членами СРО.

Достижение основных целей содействует укреплению нравственных начал гражданско-правового регулирования, обеспечению добросовестного и надлежащего осуществления гражданских прав и исполнения гражданских обязанностей, содействует повышению эффективности гражданско-правовой ответственности. Развитие саморегулируемых организаций, направленное на обеспечение стабильности гражданско-правового регулирования и устойчивости гражданского оборота, приводит к росту экономики. Стратегический рост экономики не может быть обеспечен без приоритетного развития саморегулируемых организаций.

Анализ показывает, что саморегулируемые организации обладают большим потенциалом, предоставляют общественно значимые услуги в интересах человека, общества, государства. Вот почему создание системы саморегулируемых организаций, предоставляющих общественно значимые услуги, имеющие важное социально экономическое значение, должно получить приоритетное развитие.

При всей значимости приоритетного развития системы саморегулируемых организаций, предоставляющих социально значимые услуги, доктрина, концепция приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в Российской Федерации отсутствует.

Кризис как нарушение устойчивого развития, крайнее обострение противоречий в социально-экономической системе, возрастание угроз безопасности, жизнедеятельности общества, ухудшение экономических индикаторов, срыв договорных обязательств, ослабление защиты потребителей, иных лиц создает предпосылки или для трансформации системы, или ее гибели. Кризис определяет необходимость новых подходов к регулированию рыночной экономики, возрастание

роли и значения совершенствования законодательства, позволяющего успешно функционировать системе социально ориентированных СРО.

Законодательство, нормы права позволяют или не позволяют трансформировать общественные отношения, адаптировать их к новым условиям, сохранить условия для развития. Это основа жизнедеятельности общества, субъектов экономических отношений, потенциал роста, развития института СРО в экономике, деятельность которых направлена на решение важных социальных, экономических проблем, развитие гражданского общества.

Национальные интересы Российской Федерации в строительной отрасли – создание правовых условий для обеспечения приоритетного развития системы социально ориентированных саморегулируемых организаций в сферах инженерных изысканий, проектирования, строительства, создания, реконструкции, капитального ремонта, консервации, сноса, утилизации объектов капитального строительства.

Отсутствие мер поддержки развития института саморегулируемых организаций существенно ограничивает возможности регулирования экономической деятельности, защиты потребителя, иных лиц, обеспечения безопасности, повышения качества работ при создании объектов строительства, материально-технической основы экономики.

Деятельность участников института саморегулирования в строительной отрасли регулируется обязательными к исполнению императивными нормами. В соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»⁶, нормы права должны быть ясными, логически обоснованными, не противоречащими друг другу, способствующими, а не препятствующими достижению законодательно установленных целей.

14 апреля 2021 г. на Парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации на тему «Развитие саморегулирования предпринимательской деятельности как эффективной формы взаимодействия бизнеса и государства» подчеркивалась важность и необходимость совершенствования законодательства с целью развития системы саморегулирования в интересах защиты прав

⁶ Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/ (дата обращения: 28.06.2022).

предпринимателей, профессиональных участников, потребителей продукции и повышения конкурентоспособности российской экономики, выработки рекомендаций по итогам парламентских слушаний, стимулирующих участие законодательной и исполнительной власти в поддержке и развитии института саморегулирования как неотъемлемого элемента гражданского общества в Российской Федерации.

Ключевыми проблемами в развитии института саморегулируемых организаций отмечались хаотичное, бессистемное внесение изменений в законодательство о саморегулировании. Отмечалась важность определения ключевых правовых проблем, которые приводят к дискредитации самой идеи саморегулирования.

Доктрина приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в строительной отрасли в условиях экономического кризиса рассматривает сложившиеся юридические пробелы, предлагает создание новой регуляторной среды стимулирующего характера для образования в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса, утилизации объектов капитального строительства системы социально ориентированных саморегулируемых организаций, осуществляющих общественно значимую деятельность. Рассмотрим ее основные положения.

I. Общие положения

Доктрина приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в строительной отрасли в условиях экономического кризиса направлена на:

- разработку мер поддержки по обеспечению приоритетного развития системы социально ориентированных саморегулируемых организаций;
- создание законодательной основы для защиты и развития добросовестной конкуренции, обеспечения защиты предпринимателей, потребителей и иных лиц;
- повышение устойчивости развития российской экономики, определение и устранение юридических пробелов, совершенствование государственной политики, государственного регулирования экономической деятельности.

Меры поддержки создания системы социально ориентированных саморегулируемых организаций предполагают формирование правового механизма, стимулирующего развитие саморегулируемых организаций для достижения основных целей, задач, функций СРО, систематизации основных понятий, правовых проблем, институциональных положений, способствующих их решению.

Основные цели саморегулируемых организаций в строительной отрасли:

1) обеспечение безопасности жизни, здоровья физических лиц, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций;

2) повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществления работ в области проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, создания объектов инженерной инфраструктуры;

3) обеспечение исполнения членами саморегулируемых организаций обязательств по договорам подряда на выполнение инженерных изысканий, на подготовку проектной документации, договорам строительного подряда, заключенным с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Доктрина служит основой для:

- формирования государственной политики приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в строительной сфере в Российской Федерации;
- подготовки предложений по совершенствованию правового, методического, информационного, политического, организационного, экономического

обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительной сфере в Российской Федерации;

- разработки целевых программ обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций;
- реализации основополагающих положений Конституции Российской Федерации, Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, федерального законодательства;
- создания системы социально ориентированных саморегулируемых организаций.

II. В Доктрине используются следующие понятия:

а) *ассоциацией* (союзом) признается объединение юридических лиц и (или) граждан, основанное на добровольном или в установленных законом случаях на обязательном членстве и созданное для представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных целей, а также иных не противоречащих закону и имеющих некоммерческий характер целей (ч. 1 ст. 123.8 ГК РФ⁷);

б) *некоммерческой организацией* является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (ч. 1 ст. 2 ФЗ от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁸);

в) *социально ориентированные саморегулируемые организации* – некоммерческие организации, осуществляющие общественно полезную деятельность, представляющие общественно полезные услуги;

г) *предметом саморегулирования* является предпринимательская или профессиональная деятельность субъектов, объединенных в саморегулируемые организации;

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения 27.06.2022 г.).

⁸ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения 27.06.2022 г.).

д) **предметом саморегулирования** в сферах инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, создания, реконструкции, капитального ремонта, сноса, утилизации объектов капитального строительства является установление специальной правоспособности, обеспечение безопасности работ, объектов строительства, повышение качества работ, обеспечение выполнения договорных обязательств субъектов, осуществляющих деятельность в данных сферах и являющихся членами саморегулируемой организации;

е) **предпринимательская деятельность** – самостоятельно осуществляемая субъектом права добросовестная деятельность, направленная на удовлетворение потребностей потребителя, общества, государства;

ж) **саморегулируемая организация** в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, создания, реконструкции, капитального ремонта, сноса, утилизации объектов капитального строительства – ассоциация (союз), основанная на обязательном членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, строительство, создание, реконструкцию, капитальный ремонт, снос, утилизацию объектов капитального строительства, деятельность которой направлена на установление специальной правоспособности индивидуального предпринимателя, юридического лица для осуществления деятельности, для занятия которой необходимо получение специального разрешения, защиту потребителя, иных лиц, общества, государства, представления и защиты интересов своих членов;

з) основные функции саморегулируемой организации:

1) разрабатывает и устанавливает условия членства субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемой организации;

2) применяет меры дисциплинарного воздействия, предусмотренные федеральными законами и внутренними документами саморегулируемой организации, в отношении своих членов;

3) осуществляет анализ деятельности своих членов на основании информации, представляемой ими в саморегулируемую организацию в форме отчетов в порядке,

установленном уставом некоммерческой организации или иным документом, утвержденными решением общего собрания членов саморегулируемой организации;

4) представляет интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;

5) организует профессиональное обучение, аттестацию работников членов саморегулируемой организации, сертификацию систем менеджмента, произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг), если иное не установлено федеральными законами;

6) ведет реестр членов саморегулируемой организации, обеспечивает информационную открытость деятельности своих членов, публикует информацию об этой деятельности в порядке, установленном федеральным законодательством и внутренними документами саморегулируемой организации;

7) осуществляет контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации;

8) рассматривает жалобы на действия членов саморегулируемой организации и дела о нарушении ее членами требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации;

9) ведет реестр членов саморегулируемой организации в соответствии с требованиями, установленными п.1 ч.1 ст.6 Федерального закона от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»;

и) **дополнительная имущественная ответственность члена** саморегулируемой организации – дополнительный имущественный взнос членов саморегулируемой организации, установленный высшим органом управления ассоциации (союза) – общим собранием членов СРО;

к) **ответственность юридического лица** – юридическое лицо отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

III. Основные положения Конституции Российской Федерации, определяющие деятельность саморегулируемых организаций в строительной отрасли:

- деятельность саморегулируемых организаций направлена на защиту прав и свобод человека, гражданина, субъектов экономических отношений при выполнении работ на объектах строительства, выполняемых членами саморегулируемых организаций, а также для представления и защиты общих, в том числе профессиональных интересов для достижения общественно полезных целей;
- деятельность саморегулируемых организаций и их членов может быть ограничена лишь в той мере, в какой это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- в Российской Федерации не должны издаваться законы, ограничивающие или умаляющие права и свободы участников саморегулирования;
- на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного осуществления деятельности участников саморегулирования;
- в Российской Федерации никто из участников саморегулирования не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда;
- принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения;
- в саморегулировании не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию;
- саморегулируемые организации не могут быть принуждены к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем;

- каждая саморегулируемая организация имеет право на свободное объединение для защиты своих интересов;
- каждый индивидуальный предприниматель, юридическое лицо независимо от места их юридической регистрации имеет право вступать в любую саморегулируемую организацию.

IV. Основные положения к обязательным требованиям, определяющим регулирование участников саморегулирования:

1. **Обязательные требования** устанавливаются исключительно в целях защиты жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинения вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защиты иных охраняемых законом ценностей (далее - охраняемые законом ценности).

2. Необходимыми условиями установления обязательных требований являются наличие или угроза риска, возможностей причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, и возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей.

3. Содержание обязательных требований должно отвечать принципу правовой определенности, то есть быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам, не должно приводить к противоречиям при их применении, а также должно быть согласованным с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом.

4. Обязательные требования должны находиться в системном единстве, обеспечивающем отсутствие дублирования обязательных требований, а также противоречий между ними.

5. Обязательные требования, установленные в отношении одного и того же предмета регулирования, не должны противоречить друг другу.

6. Обязательные требования должны быть исполнимыми. При установлении обязательных требований оцениваются затраты лиц, в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение. Указанные затраты должны быть соразмерны

рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота.

7. Обязательные требования не должны носить характер необоснованных запретов и ограничений в области экономической деятельности.

V. Правовые проблемы саморегулирования в строительной отрасли

1. Ассоциация (союз) имеет право на получение статуса саморегулируемой организации и включение в государственный Реестр саморегулируемых организаций при наличии определенного количества членов индивидуальных предпринимателей и(или) юридических лиц и исключается из государственного Реестра при уменьшении ее членов относительно установленной нормы необходимого количества членов для внесения организации в государственный Реестр СРО.

Уменьшение количества членов саморегулируемой организации в процессе ее деятельности, особенно в условиях кризиса – это естественный процесс. Исключение из членов саморегулируемой организации за несоответствие установленным требованиям – необходимая мера.

Желание во что бы то ни стало сохранить требуемое количество членов саморегулируемой организации, как следствие, приводит к снижению требований к членам СРО, ограничению возможностей для достижения законодательно установленных целей, формализму, дискредитации идеи «саморегулирования».

Требование к СРО соответствовать установленной норме численности не может рассматриваться основной целью деятельности СРО и ограничивает возможность создания эффективного института саморегулирования.

2. В строительной отрасли запрещено объединяться в саморегулируемые организации индивидуальным предпринимателям и(или) юридическим лицам, имеющим юридический адрес в субъекте Российской Федерации, отличный от юридического адреса саморегулируемой организации. Эти нормы противоречат основополагающим конституционным принципам, гарантированным Российской Федерацией, не имеют логического обоснования.

Правовые нормы, ограничивающие применение конституционных принципов, противоречат предъявляемым к саморегулируемым организациям обязательным требованиям, снижают эффективность института СРО, подлежат изменению.

3. В Градостроительном кодексе Российской Федерации используется, но не раскрывается содержание понятия «дополнительная имущественная ответственность», устанавливается императивное требование формирования компенсационных фондов, императивной нормой ограничивается выбор способов обеспечения дополнительной имущественной ответственности, свобода экономической деятельности.

В саморегулируемой организации к исключительной компетенции высшего органа управления (Общего собрания членов саморегулируемой организации) относится принятие решения о порядке определения размера и способа уплаты членских взносов, о дополнительных имущественных взносах членов саморегулируемой организации в ее имущество.

Имущество саморегулируемой организации состоит из средств, источниками которых являются денежные и материальные взносы и другие источники, установленные Федеральным законом.

Дополнительные имущественные взносы могут устанавливаться для достижения целей деятельности саморегулируемой организации, определенных Уставом саморегулируемой организации.

Дополнительная имущественная ответственность может быть направлена на формирование коллективного сознания, коллективной ответственности членов саморегулируемой организации при условии, если это не противоречит основополагающим положениям Конституции Российской Федерации.

Юридическое лицо отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

Выбор способа обеспечения дополнительной имущественной ответственности не может ограничивать права и интересы юридического лица.

Дополнительная имущественная ответственность каждого члена саморегулируемой организации перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами направлена на обеспечение членами саморегулируемой

организации добросовестной деятельности, выполнение обязательств перед потребителями, иными лицами, обществом, государством.

Компенсационные фонды могут быть использованы как способ обеспечения имущественной ответственности для возмещения вреда в случае его причинения при выполнении работ на объектах строительства, как и другие способы обеспечения имущественной ответственности: страхование гражданско-правовой ответственности, привлечение к имущественной ответственности членов саморегулируемой организации, использование иных способов обеспечения имущественной ответственности.

Компенсационные фонды – один из возможных способов возмещения вреда в случае его причинения. Основные цели саморегулируемой организации предполагают в качестве дополнительной имущественной ответственности перед потребителями и иными лицами рассматривать разработку и реализацию системных мер, не допускающих причинение вреда, снижение качества и обеспечивающих выполнение договорных обязательств.

Системные меры по предупреждению причинения вреда, повышению качества работ, выполнению договорных обязательств могут включать в себя проведение работ по сертификации систем менеджмента, работ по повышению квалификации специалистов, руководителей, аттестацию специалистов и другие способы.

Установление императивной нормой формирования компенсационных фондов как единственной меры обеспечения дополнительной имущественной ответственности не отвечает принципу правовой определенности, является нелогичным, исходя из основных целей деятельности саморегулируемых организаций, не согласовывается с основополагающими положениями законодательного регулирования, не понятно участникам саморегулирования, противоречит основным направлениям деятельности органов государственной власти по повышению эффективности противодействия коррупции.

Как показывает анализ правоприменительной практики, сохранение императивного требования формирования компенсационных фондов как единственного способа обеспечения дополнительной имущественной ответственности

членов саморегулируемой организации перед потребителями и иными лицами – избыточная правовая норма, которая может рассматриваться на основе федерального законодательства как способ необоснованного изъятия средств из экономического оборота.

4. Согласно императивной норме, компенсационные фонды саморегулируемых организаций направляются для обеспечения сохранности в российские кредитные организации, при этом средства компенсационных фондов не исключаются из конкурсной массы кредитной организации при ее банкротстве, но исключаются из конкурсной массы при банкротстве самой саморегулируемой организации.

Неисключение средств компенсационных фондов из конкурсной массы кредитной организации при ее банкротстве – коррупционная составляющая, которая приводит к криминальным последствиям в банковском секторе. Создание коррупционных условий противоречит государственной политике РФ, исходя из смысла и содержания ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁹, не отвечает принципу правовой определенности.

В условиях кризиса важно на законодательном уровне своевременно обеспечить сохранность средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций в российских кредитных организациях. Для этого необходимо внести изменения в действующие нормы Федерального закона от 26.10.2002 г. №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁰, согласно которым средства компенсационных фондов исключаются из конкурсной массы при банкротстве самой саморегулируемой организации (ч. 2 ст. 131) и не исключаются при банкротстве банка (ч. 2 ст. 189.91).

5. Саморегулируемые организации, осуществляющие общественно полезную деятельность, предоставляющие общественно полезные, значимые услуги, не рассматриваются в качестве социально ориентированных СРО и им не оказывается надлежащая государственная поддержка как некоммерческим организациям, предоставляющим социально значимые услуги. Саморегулируемые организации –

⁹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения 27.06.2022 г.).

¹⁰ О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон от 26.10.2002 №127-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39331/ (дата обращения: 27.06.2022 г.).

некоммерческие организации, решают важные социальные задачи: предупреждение причинения вреда при выполнении работ на объектах капитального строительства, обеспечение безопасности работ, объектов, повышение качества, обеспечение выполнения договорных обязательств.

Решение этих задач осуществляется в интересах потребителя, общества, государства, поэтому их деятельность при выполнении поставленных задач не может не рассматриваться как общественно значимая деятельность, и им необходима надлежащая поддержка со стороны государства, органов государственной власти.

Деятельность СРО направлена на повышение гражданско-правовой ответственности. Однако меры поддержки социально ориентированных саморегулируемых организаций не осуществляются с 2008 г. по 2022 г. Условия для приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в стране не созданы. Органы власти и местного самоуправления в структуре решаемых задач не рассматривают задачи по обеспечению приоритетного развития системы саморегулируемых организаций.

6. На законодательном уровне установлено, что в строительной отрасли может быть только одно национальное объединение в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и одно в сфере строительства. Императивной нормой установлена обязательность членства саморегулируемых организаций в национальных объединениях, В качестве основной задачи национальных объединений определена защита деятельности саморегулируемых организаций.

Основополагающими положениями Конституции Российской Федерации определено, что в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, свобода объединения, не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию, федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Ограничения на объединение саморегулируемых организаций в национальные объединения снижают возможность защиты саморегулируемых организаций, не создают условий по обеспечению приоритетного развития саморегулируемых

организаций. Национальные объединения приобретают собственные цели, обычно свойственные монопольным образованиям, отличные от ранее установленных.

VI. Первоочередные меры по обеспечению приоритетного развития СРО в условиях экономического кризиса

1. Система правовых норм должна обеспечить достижение национальных интересов Российской Федерации в развитии СРО в строительной отрасли. Обеспечение приоритетного развития – система социально ориентированных СРО, осуществляющих общественно значимую деятельность по обеспечению специальной правоспособности, безопасности работ на объектах строительства, повышению их качества, обеспечению выполнения договорных обязательств участников экономических отношений в сферах инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, создания, реконструкции, капитального ремонта, сноса, утилизации объектов капитального строительства.

2. Саморегулируемые организации не должны исключаться из государственного Реестра при уменьшении количества членов относительно минимально установленной нормы необходимого количества членов для внесения ассоциации (союза) в государственный Реестр саморегулируемых организаций.

3. Обязательные нормы не должны ограничивать возможность индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц вступать в саморегулируемые организации в зависимости от места их юридической регистрации в субъектах Российской Федерации.

4. Обязательные нормы права, ограничивающие возможность в полной мере использовать исключительную компетенцию высшего органа управления (Общее собрание членов) на установление способов, содержания и размеров дополнительной имущественной ответственности, противоречащие требованиям Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», должны быть изменены.

Саморегулируемые организации с обязательным членством должны иметь возможность на Общем собрании членов саморегулируемой организации принимать решение о способах, содержании, формах, размере дополнительной имущественной

ответственности, не противоречащее нормам Конституции Российской Федерации, федерального законодательства.

5. Обязательные нормы права российского законодательства должны обеспечивать сохранность компенсационных фондов в российских кредитных организациях. Средства компенсационных фондов должны исключаться из конкурсной массы при банкротстве российских кредитных организаций так же, как исключаются средства компенсационных фондов из конкурсной массы при банкротстве самих саморегулируемых организаций.

6. Обязательные нормы, запрещающие саморегулируемым организациям объединяться для защиты своей деятельности в национальные объединения на основе принципа свободы объединения, должны быть изменены.

7. Обязательные нормы законодательства должны определять основные направления деятельности органов власти и местного самоуправления по взаимодействию с саморегулируемыми организациями и обеспечению создания условий для приоритетного развития саморегулируемых организаций.

VII. Ожидаемые результаты государственной политики в области приоритетного развития системы саморегулируемых организаций

Концепцией развития гражданского законодательства определено, что важной стратегической задачей является повышение нравственных начал в экономической, предпринимательской деятельности на основе обеспечения добросовестной деятельности, повышения ответственности¹¹.

Обеспечение приоритетного развития системы социально ориентированных саморегулируемых организаций в строительной отрасли, создание условий для их развития, принятие первоочередных мер в условиях экономического кризиса обеспечит решение стратегической задачи по повышению гражданско-правовой ответственности, безопасности, добросовестной деятельности, нравственных начал в экономике.

¹¹ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95075/ (дата обращения 27.06.2022 г.).

VIII. Реализация Доктрины приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в строительной отрасли в условиях экономического кризиса

Создание политических, правовых, экономических, информационных мер поддержки приоритетного развития системы социально ориентированных саморегулируемых организаций в условиях экономического кризиса создаст необходимые условия для обеспечения безопасности работ на объектах строительства, выполнения договорных обязательств участниками экономических отношений, для повышения качества работ в строительной отрасли.

IX. Меры поддержки социально ориентированных саморегулируемых организаций могут осуществляться в следующих формах:

- финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников социально ориентированных саморегулируемых организаций;
- предоставление социально ориентированным саморегулируемым организациям льгот по уплате налогов и сборов;
- предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным саморегулируемым организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов;
- федеральные, региональные органы власти и местного самоуправления обязаны оказывать поддержку социально ориентированным саморегулируемым организациям;
- оказание финансовой поддержки социально ориентированным саморегулируемым организациям может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации путем предоставления субсидий и иным образом;

- оказание имущественной поддержки, передача во владение и (или) в пользование имущества, свободного от прав третьих лиц, на долгосрочной основе по льготным ставкам арендной платы или путем передачи во владение и (или) в пользование организациям государственного или муниципального имущества;
- оказание информационной поддержки социально ориентированным саморегулируемым организациям осуществляется органами государственной власти, органами публичной власти федеральной территории и органами местного самоуправления путем создания федеральных, региональных и муниципальных информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования в целях реализации государственной политики в области поддержки социально ориентированных саморегулируемых организаций, а также путем предоставления им государственными и муниципальными организациями, осуществляющими теле- и (или) радиовещание, и редакциями государственных и муниципальных периодических печатных изданий бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, размещения информационных материалов социально ориентированных саморегулируемых организаций в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников социально ориентированных саморегулируемых организаций может осуществляться органами государственной власти и органами местного самоуправления путем организации и содействия в организации подготовки, профессиональной переподготовки и повышении квалификации работников социально ориентированных саморегулируемых организаций;
- социально ориентированные саморегулируемые организации - исполнители общественно полезных услуг имеют право на приоритетное получение мер поддержки в порядке, установленном федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также

нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами;

- и другие меры поддержки.

Х. Перечень показателей реализации Доктрины приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительной отрасли в условиях экономического кризиса:

1. Количество саморегулируемых организаций в строительной отрасли.
2. Доля социально ориентированных саморегулируемых организаций в строительной отрасли.
3. Количество социально ориентированных саморегулируемых организаций, получивших финансовую и другие виды поддержки со стороны государственных органов власти, местного самоуправления.
4. Количество нарушений безопасности работ на объектах капитального строительства, инженерной инфраструктуры, выполненных членами саморегулируемых организаций.
5. Количество членов социально ориентированных саморегулируемых организаций, получивших поддержку со стороны государственной власти, государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.

Заключение

В условиях экономического кризиса главное – повышать устойчивость, безопасность развития, обеспечить рост экономики. Решение основных задач, функций саморегулируемых организаций в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, создания, реконструкции, капитального ремонта, сноса, утилизации объектов капитального строительства содействует повышению качества, устойчивому, безопасному развитию организаций в строительной отрасли.

Саморегулирование – основной конституционный принцип, гарантирующий субъектам экономических отношений в Российской Федерации право на свободное

объединение в саморегулируемые организации для коллективного регулирования экономической, предпринимательской деятельности.

Саморегулируемые организации в строительной отрасли, обеспечивая достижение основных целей, осуществляют значимую общественно полезную деятельность. В стране сложилась хорошая практика: организация, продукция или услуга, которая важна для жизнеобеспечения той или иной территории, либо функционирования той или иной отрасли, либо социально-экономической системы региона, получает статус системообразующего предприятия и поддержку со стороны государства.

Некоммерческие организации (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями), осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, получают статус социально ориентированных некоммерческих организаций и поддержку со стороны государства.

Безопасность, повышение качества работ, выполнение договорных обязательств, повышение ответственности участников экономических отношений – важнейшие социальные проблемы, от решения которых зависит рост и конкурентоспособность экономики. Саморегулируемые организации, общественно полезная деятельность которых способствует решению этих проблем, не могут не рассматриваться как системообразующие организации, социально ориентированные саморегулируемые организации.

Экономический кризис – время переоценки ценностей, сложившейся практики оперативного совершенствования законодательства. Саморегулируемые организации в этих условиях должны получить право на свободное объединение в национальные ассоциации для защиты своих интересов, разрешения юридических проблем, создания благоприятных условий для достижения законодательно установленных основных целей развития института саморегулирования, выхода из экономического кризиса.

Активное содействие созданию системы социально ориентированных саморегулируемых организаций – приоритетное направление деятельности для органов власти, местного самоуправления, участников экономических отношений.

Стороны, заинтересованные в повышении эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов и национальной экономики, должны объединять свои усилия для снятия необоснованных запретов, ограничений, устранения дискриминационных условий, создания благоприятных условий для роста экономики.

Список литературы

1. Егорова М.А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: PRO ET CONTRA: Монография. - М.: Юстицинформ, 2017. - 180 с.
2. 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).
3. Мхитарян Ю.И. Правовые аспекты саморегулирования и повышение эффективности экономики Российской Федерации в XXI веке. - М.: Издательский центр «Интерэкомс», 2017.
4. Мхитарян Ю.И. Теория приоритетного развития саморегулируемых организаций и актуальные проблемы совершенствования законодательства // Электронный научный журнал «Век качества». - 2022. - № 1. - С. 10-25. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2022/122001.pdf> (доступ свободный).

**Doctrine of priority development
of the system self-regulatory organizations in the construction industry
in an economic crisis- a growth strategy**

Mkhitaryan Yury Ivanovich,
Doctor of Economics,

*Honored Worker of Communications and Information of the Russian Federation,
Chairman of the Council of the Ministry of Public Administration
"Federation for the Promotion of Self-Regulation, safety and quality of works "*

The Institute of Self-Regulatory Organizations (SRO) in the construction industry is one of the most important social institutions in the Russian Federation. The creation of social institutions in the construction industry is dictated by the need to ensure the safety of work, construction facilities, and the regulation of economic relations by the forces and means of the business community.

The activities of self-regulatory organizations in the construction industry are aimed at compliance with the developed standards and rules of entrepreneurial activity, at the formation of collective values, establishing the special legal capacity of organizations to carry out work at construction sites safely. The main goals of self-regulatory organizations - improving the quality of work, ensuring the fulfillment of contractual obligations by members of a self-regulatory organization.

The priority development of the system of self-regulatory organizations in the field of economics in 2003 was determined by the Decree of the President of the Russian Federation among the tasks of creating favorable conditions for the realization by business entities of their rights and interests.

Decrees of the President of the Russian Federation, according to the Constitution of the Russian Federation are binding on the entire territory of the Russian Federation. However, the strategic task set to ensure the priority development of self-regulatory organizations was not achieved even in 2022 due to the fact that the current imperative norms of law did not create favorable conditions for the priority development of the system of self-regulatory organizations.

The illusion of abuse of the right by self-regulatory organizations has developed in society. Self-regulatory organizations, overestimating contributions to compensation funds, created an ineffective mechanism of property responsibility of self-regulatory entities to consumers, do not protect the activities of their members, etc.

Among the main problems of the institute of self-regulatory organizations, we note the following. The established mandatory requirements for participants in self-regulation contradict the Federal Law of 31.07.2020 No. 247-FZ "On Mandatory Requirements in the Russian Federation," the fundamental principles of the Constitution of the Russian Federation. The absence of a doctrine, a concept that allows solving the strategic task set in 2003 - ensuring the priority development of self-regulatory organizations in the economy, created legal conditions for chaotic amendments to federal legislation, excessive state regulation of the institution of self-regulatory organizations.

Proposed Doctrine of Priority Development of the System of self-regulatory organizations in the construction industry consider the existing legal gaps, propose the

creation of a new regulatory environment of a stimulating nature for the formation of a system of socially oriented self-regulatory organizations engaged in socially significant activities in the field of engineering surveys, architectural and construction design, construction, reconstruction, overhaul, demolition, disposal of capital construction facilities.

Keywords: mandatory legal norms, priority development of self-regulatory organizations, constitutional provisions, fundamental changes in state regulation, special legal capacity, national interests of the Russian Federation.