

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

2023, №4 http://www.agequal.ru/pdf/2023/AGE_QUALITY_4_2023.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Мхитарян Ю.И. Правовые аспекты государственного регулирования саморегулирования и оценка стратегии развития строительной отрасли // Электронный научный журнал «Век качества». 2023. №4. С. 9-21. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2023/423001.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 346.5; 347.44

Правовые аспекты государственного регулирования саморегулирования и оценка стратегии развития строительной отрасли

Мхитарян Юрий Иванович,
доктор экономических наук, генеральный директор
ООО «НИИ экономики связи и информатики «Интерэкомс»
mkhitarian@interecoms.ru



Строительная отрасль во многом определяет эффективность и конкурентоспособность национальной экономики. Вот почему так важно, чтобы стратегия развития отрасли оказывала наибольшее влияние на прогрессивное развитие отрасли, на решение поставленных задач.

В соответствии с утвержденной Правительством стратегией развития строительной отрасли определяющую роль для трансформации отрасли должны сыграть три её направления: административная, цифровая, профессиональная.

По мнению автора, трансформация будет более успешной, если в структуре важнейших определяющих её направлений будет рассматриваться также четвертое направление - совершенствование государственного регулирования саморегулирования предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: эффективность госзакупок; саморегулирование, место и значение саморегулируемых организаций (СРО) в решении стратегических задач строительной отрасли; субъектный состав членов СРО; права СРО на самостоятельную, инициативную деятельность; критерии включения (исключения) ассоциаций (союзов) из государственного реестра СРО; имущество СРО; защита прав и интересов хозяйствующих субъектов, СРО на исключение средств компенсационных фондов из конкурсной массы при банкротстве банков и управление своим имуществом; правовые пробелы саморегулирования.

Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до

2035 года¹ (далее - Стратегия) определено важное место строительной отрасли в национальной экономике. Она создает около 10% от общего объёма валового внутреннего продукта, 20% от общего объёма выручки организаций Российской Федерации, 10% от общего объёма налогов, порядка 15% от общего количества занятых в народном хозяйстве [1].

На основе анализа развития строительной отрасли в Стратегии показаны ключевые проблемы, решение которых актуально в предстоящий период. В числе актуальных для решения задач - сокращение срока инвестиционно-строительного цикла, совершенствование системы управления капитальными вложениями в связи с ростом объёма незавершенных объектов капитального строительства. Сумма вложений в незавершенные объекты капитального строительства составляет 5 трлн руб., что превышает ежегодный объём капитальных и муниципальных вложений, которые составляют 3,5 трлн руб.

Среди обозначенных в Стратегии важных стратегических задач не рассматривается необходимость повышения эффективности госзакупок. В строительной отрасли около 70% всех строительных работ формируются за счет государственного заказа. При этом каждый четвертый контракт на строительство или расторгается, или выполняются с нарушениями (по качеству, срокам, растрате авансового финансирования) [2, 3].

Новый ритм строительству, как показано в Стратегии, могут придать три важных направления его трансформации - административная, цифровая, профессиональная, которые помогут решить следующие ключевые задачи:

- сокращение продолжительности инвестиционно-строительного комплекса не менее чем на 30%;
- обеспечение максимальной прозрачности его процедур за счет цифровизации;

¹ Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г.». Утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 октября 2022 г. № 3268-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405560559/> (дата обращения: 18.12.2023 г.).

- исключение избыточных ограничений по использованию земельных участков для строительства;
- установление целевых ориентиров для совершенствования правил допуска на рынок строительных услуг новых организаций;
- привлечение необходимых для выполнения поставленных задач строительных ресурсов и повышение производительности труда.

Сокращение сроков инвестиционно-строительного цикла непосредственно связано с решением стратегической задачи - повышением эффективности и прозрачности госзакупок. Ответственность за обеспечение выполнения обязательств по договорам строительного подряда, в соответствии с законодательством, возложена на саморегулируемые организации².

В Стратегии отмечается роль института саморегулируемых организаций как эффективного способа снижения прямого государственного регулирования, сокращения административных барьеров, обеспечения допуска на рынок только квалифицированных подрядчиков, утверждения стандартов и правил предпринимательской деятельности, контроля за соблюдением обязательных требований. Ставится стратегическая задача - более эффективно использовать потенциал саморегулируемых организаций для создания системы эффективного отбора профессиональных участников строительного рынка, повышения качества работ и услуг, обеспечения безопасности строительства объектов капитального строительства.

В числе мер по повышению эффективности деятельности саморегулируемых организаций рассматривается:

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 04.08.2023) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 18.12.2023 г.).

-
- рейтинговая оценка деятельности членов саморегулируемых организаций;
 - повышение информационной открытости деятельности саморегулируемых организаций;
 - проведение оценки деятельности подрядчиков;
 - формирование условий, стимулирующих самоконтроль саморегулируемых организаций;
 - создание информационного ресурса, содержащего сведения о членах всех саморегулируемых организаций и их обязательствах по договорам подряда.

Таким образом, важно повышать эффективность деятельности института саморегулируемых организаций в строительной отрасли, который решает важные народнохозяйственные задачи:

- допуск на рынок только компетентных квалифицированных подрядчиков;
- повышение безопасности и качества работ на объектах строительства;
- обеспечение выполнения членами саморегулируемых организаций работ по договорам с органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- избавление от недобросовестных и недостаточно компетентных организаций.

Возможность решения этих задач в полной мере зависит от правового механизма государственного регулирования деятельности саморегулируемых организаций. Устранить правовые проблемы и пробелы, ограничивающие эффективность деятельности саморегулируемых организаций, становится важной народнохозяйственной задачей.

В числе правовых проблем и пробелов, ограничивающих эффективность саморегулируемых организаций и не способствующих решению поставленных в Стратегии задач, отметим следующие.

Нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ - ч. 2.1, ст. 47; ч. 2.1 ст. 48; ч. 2.2 ст. 52)³ определен перечень организаций, которые допускаются к выполнению работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, без членства в СРО. В связи с этим выполнение стратегической задачи по допуску саморегулируемой организацией только компетентных организаций – членов СРО существенно ограничивается. Действующие нормы ограничивают конкуренцию между субъектами права, создавая неравные условия для организации хозяйственной деятельности.

Субъекты предпринимательской деятельности объединяются в саморегулируемые организации для самостоятельной и инициативной деятельности на добровольной основе для разработки правил предпринимательской деятельности и осуществления контроля за их исполнением.

Однако действующие нормы ГрК РФ обязывают хозяйствующие субъекты вступать только в те СРО, которые имеют юридический адрес в том же субъекте Российской Федерации, что и сама организация. Данная норма права ограничивает конкуренцию, ведет к монополизации деятельности отдельных СРО, ограничивает свободу экономической деятельности, возможность обеспечения прав и интересов хозяйствующих субъектов, снижает эффективность государственного регулирования предпринимательской, экономической деятельности [4].

³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 04.08.2023) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 18.12.2023 г.).

Нормами ГрК РФ предусмотрено исключение СРО из государственного реестра СРО в случае снижения количества членов СРО относительно установленной нормы необходимого количества членов СРО для регистрации ассоциации (союза) в государственном реестре СРО. При этом нормы права для регистрации СРО в сферах инженерных изысканий, архитектурного проектирования необоснованно отличаются друг от друга (соответственно 25, 50 и 100 членов)⁴.

Установленные нормы права ГрК РФ, ограничения, не позволяющие хозяйствующим субъектам объединяться в СРО по строительству и проектированию при определенном количестве членов (25 индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц), противоречат целям и задачам развития системы саморегулируемых организаций.

Сохранение данного положения приводит к тому, что, с одной стороны, ограничивается самостоятельность, независимость СРО, а с другой - ущемляются интересы хозяйствующих субъектов, осуществляющих проектирование, строительство, ограничивается конкуренция между проектными, строительными СРО.

Саморегулируемые организации исключаются из государственного реестра саморегулируемых организаций, если произошло уменьшение численности их членов относительно установленного норматива для включения ассоциации (союза) в государственный реестр саморегулируемых организаций.

Но уменьшение численности членов СРО - объективный и необратимый процесс в условиях рыночной экономики и задач, которые они решают. Во-первых, СРО обязаны применять к своим членам меры дисциплинарного воздействия за несоответствие их деятельности установленным требованиям

⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 04.08.2023) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 18.12.2023 г.).

(в т.ч. исключение из реестра членов СРО). Во-вторых, члены СРО могут изменить профиль деятельности, переходить из одних товарных рынков в другие. В-третьих, некоторые организации в условиях рыночной экономики просто прекращают свою деятельность, банкротятся.

Созданные правовые условия противоречат возможности исключения из реестра СРО тех членов, хозяйственная деятельность которых не соответствует требованиям компетентности, обеспечения безопасности и качества работ, выполняемых на объектах капитального строительства.

Положения, при которых: устанавливаются завышенные требования к количеству членов ассоциаций (союзов) для их регистрации в государственном реестре саморегулируемых организаций; исключаются саморегулируемые организации из государственного реестра СРО при уменьшении численности членов относительно установленного норматива для их регистрации в государственном реестре, ведут к формализму, искусственному снижению требований к членам СРО, существенно снижают возможность сохранения на рынке компетентных организаций для участия в выполнении работ по контрактной системе, ограничивают законодательные права хозяйствующих субъектов для объединения в СРО с целью организации инициативной и самостоятельной деятельности, обеспечения свободы экономической деятельности и конкуренции.

Другой блок юридических проблем и пробелов связан с формированием дополнительной имущественной ответственности членов СРО перед потребителями и иными лицами. ГрК РФ на основе императивных норм установлен единственный способ обеспечения дополнительной имущественной ответственности членов СРО перед потребителями - формирование компенсационных фондов и размещение имущества СРО - компенсационных фондов - в целях их сохранения и

увеличения размеров в определенном Правительством РФ ограниченном перечне российских кредитных организаций.

При банкротстве СРО средства компенсационных фондов исключаются из конкурсной массы, при банкротстве российских кредитных организаций – не исключаются. СРО императивной нормой лишены права свободного пользования своим имуществом, несмотря на законодательно установленные права распоряжаться имуществом СРО по решению высшего органа управления, так же, как правом применять другие формы дополнительной имущественной ответственности⁵.

В результате в российских кредитных организациях аккумулируется имущество СРО, общий размер которого составляет около 130 млрд руб. Для получения кредита СРО вынуждены обращаться в банки, которые готовы им предоставить кредиты под 15-20% годовых. Узурпация группой российских кредитных организаций прав хозяйствующих субъектов, саморегулируемых организаций, прав на владение и распоряжение своим имуществом через лоббистские структуры и внесенные изменения в федеральное законодательство противоречат государственной политике регулирования предпринимательской деятельности, созданию системы саморегулируемых организаций для достижения основных целей деятельности СРО, интересам создания эффективного, конкурентоспособного российского государства.

Принимая во внимание положение Конституции Российской Федерации, (ч. 2 ст. 55)⁶, в соответствии с которым в России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, важно внести изменения в действующее законодательство. При банкротстве банков компенсационные фонды должны исключаться из

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 18.12.2023 г.).

⁶ 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: 18.12.2023 г.).

конкурсной массы, и СРО на основе решения высшего органа управления должны получить право устанавливать форму дополнительной имущественной ответственности и в полной мере распоряжаться своим имуществом.

Ответственность российских кредитных организаций за узурпацию прав хозяйствующих субъектов, СРО на владение, распоряжением имуществом и присвоение дополнительных доходов, возмещение нанесенного ущерба по организации деятельности СРО становится одной из актуальных правовых проблем для совершенствования государственного регулирования предпринимательской деятельности, саморегулирования строительной отрасли, достижения целей её стратегического развития.

Таким образом, в структуре стратегических задач строительной отрасли важно рассматривать повышение эффективности госзакупок, совершенствование государственного регулирования саморегулирования.

В основе совершенствования государственного регулирования в строительной отрасли важно рассматривать приведение действующих норм права, регулирующих отношения участников саморегулирования, в соответствие с основополагающими положениями Конституции РФ, обеспечение прав и интересов хозяйствующих субъектов, институтов гражданского общества – саморегулируемых организаций.

Обязательные требования к участникам саморегулирования, хозяйствующим субъектам не должны противоречить друг другу, должны оцениваться и пересматриваться, соответствовать предмету регулирования, принципам установления обязательных требований: обоснованности обязательных требований, правовой определенности и системности, исполнимости обязательных требований.

Выводы

1. Достижение стратегических целей, установленных в документах стратегического планирования развития строительной отрасли, во многом определится созданием правовых условий для приоритетного развития системы саморегулируемых организаций. Обосновывается значимость решения правовых проблем и пробелов в области государственного регулирования предпринимательской деятельности, саморегулирования.

2. Государственное регулирование деятельности саморегулируемых организаций в строительной отрасли должно исходить из следующих основных принципов: признание деятельности саморегулируемых организаций в строительной отрасли социально значимой деятельностью, определяющей возможность достижения стратегических целей развития; обеспечение приоритетного развития саморегулируемых организаций; стимулирование деятельности саморегулируемых организаций через систему экономических и иных льгот; устранение противоречия между обязательными нормами права, основными целями, предметом деятельности саморегулируемых организаций; защита прав и интересов хозяйствующих субъектов, потребителей и иных лиц.

3. Приоритетное развитие системы саморегулируемых организаций предлагается рассматривать четвертым направлением, способствующим трансформации строительной отрасли, достижению установленных стратегических целей развития.

4. В структуре правовых проблем, разрешение которых способствует повышению эффективности государственного регулирования предпринимательской деятельности, саморегулирования, достижения стратегических целей строительной отрасли, рассматривается:

– устранение необоснованного ограничения субъектного состава участников работ на объектах капитального строительства, влияющих на безопасность;

– установление единых критериев на необходимое количество членов для регистрации ассоциации (союза) в государственном реестре СРО в сферах инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства;

– неисключение СРО из государственного реестра СРО при уменьшении количества членов СРО относительно установленного нормативного количества членов, необходимого для их регистрации в государственном реестре СРО;

– исключение компенсационных фондов СРО из конкурсной массы при банкротстве российских кредитных организаций;

– предоставление права высшему органу управления СРО самостоятельно устанавливать форму дополнительной имущественной ответственности, пользоваться своим имуществом.

5. Разрешение приведенных правовых проблем, ограничивающих государственное регулирование предпринимательской деятельности, саморегулирование, обеспечит конституционное регулирование предпринимательской деятельности в строительной отрасли и достижение целей стратегического развития.

Список литературы

1. Доклад «О стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года» / Государственный Совет Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://profi.erzrf.ru/upload/iblock/fab/Doklad_O-strategii-razvitiya-stroyotrasli-i-ZHKKH-do-2030-goda.pdf (дата обращения: 18.12.2023 г.).
2. Дискуссия: Закупки в строительстве и проектировании: актуальные вопросы / Алексеенко Н.Н. – зам. председателя Комитета Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству [Электронный ресурс] // Госзаказ. ТВ, 04.10.2022. – Режим доступа: <https://goszakaz.tv/video/details/2556-diskussiya-zakupki-v-stroiteljstve-i-pro?autoplay=True> (дата обращения: 18.12.2023 г.).
3. Мхитарян Ю.И. Правовой механизм обеспечения эффективности госзакупок в строительной отрасли / Ю.И. Мхитарян // Век качества. – 2023. – № 2 – С. 9-27. – Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2023/223001.pdf>.
4. Мхитарян Ю.И. Доктрина приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в строительной отрасли: монография / Ю.И. Мхитарян. - М.: Издательский центр «Интерэкомс», 2022. –88 с.

Legal aspects of state regulation of self-regulation and evaluation of construction industry development strategy

Mkhitaryan Yuri Ivanovich,
*Doctor of Economics, General Director of the Research Institute
of Communications and Informatics Economics Interecoms LLC*
[*mkhitarian@interecoms.ru*](mailto:mkhitarian@interecoms.ru)

The construction industry largely determines the efficiency and competitiveness of the national economy. That is why it is so important that the industry development strategy has the greatest impact on the progressive development of the industry, on the solution of the tasks.

In accordance with the strategy for the development of the construction industry approved by the Government, three areas should play a decisive role for the transformation of the industry: administrative, digital, professional.

According to the author, the transformation will be more successful if the fourth direction of improving the state regulation of self-regulation of entrepreneurial activity is also considered in the structure of its most important defining areas.

Keywords: efficiency of public procurement; self-regulation, place and importance of self-regulatory organizations (SROs) in solving strategic tasks of the construction industry; subject composition of SRO members; SRO rights to independent, initiative activities; criteria for inclusion (exclusion) of associations (unions) from the state register of SRO; SRO property; protection of the rights and interests of economic entities, SROs with the exception of compensation funds from the bankruptcy estate in the event of bank bankruptcy and management of their property; legal gaps in self-regulation.