

Статья размещена в Правовые и экономические исследования. 2017, № 4, с.79-86.

Ссылка для цитирования этой статьи:

Мхитарян Ю.И. **Правовые аспекты обеспечения деятельности специализированных СРО в многоотраслевом строительном комплексе** // Правовые и экономические исследования. 2017.

№4. с.79-86.

Правовые и экономические исследования № 4, 2017

Ю.И. Мхитарян,

Ректор Образовательного частного учреждения дополнительного профессионального образования «Международный институт качества бизнеса»,
Председатель Общественного проекта «За эффективную систему саморегулирования строительной отрасли»,
д.э.н., академик Международной академии информатизации

Правовые аспекты обеспечения деятельности специализированных СРО в системе многоотраслевого строительного комплекса

Аннотация. Актуальность статьи обусловлена тем, что в современных условиях повышение эффективности, конкурентоспособности, безопасности национальной экономики зависит от правовых, отраслевых аспектов ее развития. Исследование правовых, отраслевых аспектов экономического развития приобретают особое значение в силу многоотраслевого характера российской экономики, а также значимости материально-технической основы экономики – объектов инженерной инфраструктуры, капитального строительства, производственных мощностей, основных фондов. Особую значимость имеют особо опасные, технически сложные, уникальные объекты инженерной инфраструктуры, капитального строительства, работы на которых выполняют специализированные организации, добровольно объединившиеся в ассоциации (союзы), получившие статус саморегулируемых организаций.

В статье исследуются правовая реформа системы саморегулируемых организаций 2016-2017 гг. в строительном комплексе. Автор приходит к выводу, что установленная Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 372-ФЗ правовая норма противоречит конституционным нормам, нормам гражданского права, здравому смыслу, снижает возможности обеспечения защиты жизни и деятельности человека, окружающей среды от причинения вреда при выполнении работ на объектах инженерной инфраструктуры, капитального строительства и их функционирования. Во многом причиной неудачной правовой реформы, по мнению автора, стали неразработанность определений, правовых категорий, в частности, правовой категории «специализированная саморегулируемая организация», отсутствие понимания принципов государственной политики в сферах повышенного риска причинения вреда.

Ключевые слова: особо опасные, технически сложные, уникальные объекты, инженерно-технические объекты, объекты капитальных вложений, специализированные саморегулируемые организации, гражданские права участников саморегулирования в строительном комплексе.

Вопросам саморегулирования были посвящены научные труды ряда ученых, таких как С.В. Васильева, С.С. Зайкин, А.О. Лебедев, А.В. Чаплинский, Д.О. Грачев, А. Гурьев, М. Караганова, М.А. Егорова, Ю.Т. Лескова, Г.А. Тосунян [1-7] и др.

Правовые вопросы саморегулирования в строительной сфере исследовались в научных трудах Д.О. Булдакова, Е.М. Бутаевой, М.Ю. Викторова и А.Н. Ларионова, О.Г. Ершова, Е.В. Замышляева, А.В. Иванова, Ю.А. Романова [8-15] и др. Вместе с тем, ни одним из этих исследователей не рассматривались вопросы правовой реформы саморегулирования 2016-2017 гг. в строительном комплексе.

Становление института саморегулирования обычно связывают с процессами либерализации, демократизации, деbüroкратизации государственного аппарата, снижения административных барьеров для развития бизнеса, экономики. Развитие института саморегулирования в строительном комплексе направлено на решение важной задачи по предупреждению причинения вреда при выполнении работ на объектах капитального строительства, повышение их качества. Деятельность саморегулируемых организаций в строительном комплексе должна проводиться с учетом принципов государственной политики в сферах повышенного риска причинения вреда.

Объекты капитального строительства – основа экономики. Ввод в действие новых, а также реконструкция, техническое перевооружение действующих объектов – необходимое условие для развития экономики страны. Динамичное развитие отраслей энергетики, промышленности, связи и информационных технологий, транспорта и других сфер в значительной мере определяется наличием, состоянием зданий и сооружений, инженерной инфраструктуры. Капитальное строительство – это сфера деятельности, в которой осуществляется воспроизводство основных фондов.

Одна из особенностей деятельности по созданию объектов капитального строительства состоит в том, что работы, которые выполняются при строительстве объектов и сооружений инженерной инфраструктуры, представляют повышенную опасность для здоровья, жизни человека, гражданина, имущества юридических, физических лиц, окружающей среды и т.д. Саморегулирование в строительной сфере направлено на принятие мер по предупреждению причинения вреда. К 2008 г. стало очевидно, что система государственного лицензирования в строительстве не эффективна и не обеспечивает безопасность в строительстве.

Федеральным законом от 22.07.2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ были внесены поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части саморегулирования. Саморегулируемые организации должны были не только прийти на смену системе лицензирования, но и обеспечить контроль деятельности своих членов, аттестацию и обучение специалистов, разработку правил предпринимательской деятельности, требований, стандартов.

Защита жизни и деятельности человека, гражданина, имущества юридических лиц, обеспечение безопасности при выполнении работ на объектах капитального строительства вызывают определенную тревогу в обществе и государстве. В соответствии с Конституцией Российской Федерации безопасность личности является высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность всех ветвей власти и обеспечивающейся правосудием. Институт саморегулирования был призван решить задачу, которую не удавалось решить до этого.

Саморегулирование в строительном комплексе позволило принципиально изменить регулирование рынка, создать систему ответственности и контроля его участников, определить и изменить условия допуска на рынок организаций на основе предъявления требований к кадровому составу, квалификации персонала, опыту, уровню организации деятельности. Саморегулирование как современная институциональная форма

¹ Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.07.2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3604.

организации деятельности участников рынка изменила регулирование общественных отношений в целях обеспечения безопасности объектов капитального строительства.

Саморегулируемые организации в строительном комплексе призваны регулировать отношения в строительном комплексе во всех аспектах защиты жизни и деятельности человека, обеспечения национальной безопасности. При строительстве возникают факты нарушения национальной безопасности различного вида.

Индивидуальные предприниматели, юридические лица на добровольной основе объединились в саморегулируемые организации с учетом специфики их деятельности. Организации, выполнявшие работы на специализированных объектах в сферах энергетики, связи, информационных технологий, гидротехнических сооружений и др. объединились в специализированные СРО.

Однако в результате правовой реформы 2016-2017 гг. образовалась системная юридическая проблема, которая создала серьезный отрицательный тренд в развитии регулирования общественных отношений. Она возникла в связи с тем, что внесенные Федеральным законом от 03.07.2016 г. № 372-ФЗ² изменения ограничили гражданские права ассоциаций (союзов), предпринимателей строительной отрасли, нарушили основы конституционного строя. В соответствии с этим Федеральным законом некоммерческая организация может приобрести статус саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, при условии ее соответствия следующим требованиям: объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее ста индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих строительство на основании договора строительного подряда; индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, зарегистрированных в установленном порядке на территории субъекта Российской Федерации, в котором зарегистрирована такая саморегулируемая организация (п. 1.1 ст. 55.4 ГрК РФ³).

В чем состоит сложность и проблематичность такого решения? Дело в том, что некоммерческие организации, которые могут получить статус саморегулируемой организации, – это ассоциации (союзы). А деятельность ассоциаций (союзов) охраняется не только законами, но и Конституцией Российской Федерации, международным правом.

Цели, которые решают ассоциации (союзы) в соответствии со ст. 121 ГрК РФ, – объединение юридических лиц и (или) граждан, координация их предпринимательской деятельности, представление и защита общих имущественных интересов. Ассоциации (союзы) могут иметь гражданские права и нести гражданскую ответственность в соответствии с целями создания и деятельности, установленными их уставами.

Определенная ст. 55.4 ГрК РФ норма принципиально меняет координаты правовой системы Российской Федерации. Она лишает ассоциации (союзы) гражданских прав заниматься законодательно установленной деятельностью за пределами субъектов Российской Федерации, в которых они зарегистрированы.

Также изменены требования к членству индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц в саморегулируемых организациях, осуществляющих строительство. Членами саморегулируемой организации могут быть только юридические лица и индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в том субъекте РФ, в котором зарегистрирована сама СРО. Очевидно, что это является нарушением гарантированного единства экономического пространства, свободы экономической деятельности, лишением предпринимателей права на свободу объединения, принуждением их к вступлению в объединение, имеющее статус саморегулируемой организации, по месту юридического адреса.

² Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 372-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"// Собрание законодательства РФ. 04.07.2016. № 27 (часть II). Ст. 4305.

³ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

Российской Федерацией ратифицирована Конвенция Международной организации труда № 87 от 09.07.1948 г. о свободе ассоциации и защите права на организацию, в которой определено право предпринимателей создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также вступать в такие организации. Ст. 15 Конституции Российской Федерации определено, что международные договоры Российской Федерации являются составной частью российской правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные требования, чем предусмотрены федеральным законом, то применяются правила международного договора⁴.

В этой же статье указано, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие, применяется на территории всей страны, а принимаемые законы не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Предприниматели имеют гражданские права на объединение в ассоциации (союзы). Свобода объединений, которая рассматривается во всем мире как важный социальный механизм взаимодействия власти и предпринимателей, гарантируется Российской Федерацией и охраняется международным правом. С введением ст. 55.4 ГрК РФ эти достижения государственного управления обществом и экономикой становятся недоступными для реализации в строительной отрасли.

Тем самым нарушается основополагающий конституционный принцип, зафиксированный в ст. 8 Конституции Российской Федерации, согласно которому в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, свобода экономической деятельности. Это одна из 16 статей Конституции Российской Федерации, определяющих основы конституционного строя.

Таким образом, с введением ст. 55.4 ГрК РФ нарушены основные начала гражданского законодательства – равенство участников регулируемых ГрК РФ отношений, необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав, свобода перемещения товаров и услуг на территории страны (ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации⁵); общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации. В ст. 7 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные гражданским законодательством, то применяются правила международного договора.

Ст. 9 Гражданского кодекса Российской Федерации предоставляет юридическим лицам право по своему усмотрению осуществлять принадлежащие им гражданские права. Требования к членству индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц в саморегулируемых организациях в пределах того субъекта РФ, в котором зарегистрирована такая СРО, приводит к роспуску специализированных (отраслевых) СРО, успешно функционирующих с 2009 г. по принципу единства отрасли (СРО строителей атомных объектов, СРО дорожных строителей, СРО строителей объектов связи и телекоммуникаций, СРО строителей нефтегазовых компаний и т.д.) и обеспечивающих безопасность на объектах капитального строительства с учетом их отраслевых особенностей.

Обязательства по обеспечению безопасности капитального строительства энергетических систем, систем ядерной энергетики, путей сообщения, связи и т.д., находящиеся в ведении Российской Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации)

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁵ Гражданский Кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

Федерации) обеспечиваются деятельностью отраслевых (специализированных) саморегулируемых организаций на территории всей Российской Федерации.

Нарушение гражданских прав ассоциаций (союзов), юридических лиц и индивидуальных предпринимателей недопустимо. Необходимо восстановить нарушенные гражданские права ассоциаций (союзов), предпринимателей путем внесения соответствующих изменений в законодательство или на основе судебного решения.

Таким образом, важной составляющей совершенствования законодательства становится изменение нормы ГрК РФ, устанавливающей ограничения на право строителей на объединения в соответствии с Конституцией Российской Федерации и нормой международного договора. На законодательном уровне необходимо внести следующие изменения:

- предоставить право отраслевым (специализированным) ассоциациям, союзам, действующим в пределах нескольких субъектов, получать статус саморегулируемой организации в строительной отрасли и осуществлять деятельность на территории всех субъектов Российской Федерации;
- предоставить право индивидуальным предпринимателям и (или) юридическим лицам входить в состав отраслевых (специализированных) саморегулируемых организаций независимо от их юридического адреса.

О важности и необходимости специализированных СРО свидетельствуют положительные результаты их деятельности [16-21]. Так, например, деятельность Союза «СтройСвязьТелеком» (далее – Союз) осуществлялась в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации. Цели, приоритетные направления деятельности Союза были направлены на реализацию государственной политики в сферах повышенного риска, основополагающих положений Федерального закона от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». Приоритет предупредительных мер стал нормой для каждого участника Союза. И главным достигнутым результатом стало отсутствие за 2010-2016 гг. случаев причинения вреда, страховых случаев и повышение ответственности участников рынка за соблюдение установленных правил деятельности.

Результаты совершенствования деятельности организаций-членов Союза за счет управленческих услуг по организации работ, направленных на предупреждение причинения вреда жизни и здоровью людей, ущерба имуществу третьих лиц и окружающей среде вследствие недостатков работ, выполняемых членами Союза, приведены в Таблице.

Таблица

Сравнительные результаты анализа мер по предупреждению причинения вреда, совершенствованию деятельности организаций-членов Союза «СтройСвязьТелеком» за 2010–2016 гг.

№№ n/n	Направления совершенствования деятельности	Охват по годам, %		
		2010	2015	2016
1	Организация повышения квалификации и проведение квалификационной аттестации	10	78	80
2	Приведение систем менеджмента организаций – членов Союза в соответствие с требованиями обеспечения безопасности и повышения качества работ	11	84	85
3	Обеспечение разработки организациями – членами Союза документированной процедуры строительного контроля	22	100	100
4	Обеспечение разработки и реализации	12	100	100

	организациями – членами Союза Программы мер по обеспечению безопасности и качества работ			
--	--	--	--	--

Для организации работ по предупреждению причинения вреда основные управленческие услуги специализированных СРО включали в себя следующие функции: разработка требований к выдаче свидетельств о допуске к работам; определение соответствия заявленных документов установленным требованиям; организация контроля деятельности члена саморегулируемой организации; организация дисциплинарных взысканий, разработка требований к страхованию гражданской ответственности.

Какие причины привели к неудачной правовой реформе 2016-2017 гг.? Прежде всего, отсутствие понимания, что строительная отрасль - это не моноотрасль, а комплексная отрасль. Строительная отрасль – многоотраслевой комплекс, в котором формируется материально-техническая база всех отраслей национальной экономики. Вторая причина – отсутствие до настоящего времени определения правовой категории «специализированная саморегулируемая организация». Исследование показывает, что специализированная саморегулируемая организация в сфере строительства – это саморегулируемая организация, члены которой выполняют работы по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту на определенных видах объектов капитального строительства: энергетики, связи и информационных технологий, промышленности, гидротехнических сооружений и др.

Анализ правового регулирования в многоотраслевом строительном комплексе также показывает несоответствие сложившейся системы управления в строительной отрасли стратегическим задачам, от решения которых зависит безопасность инженерной инфраструктуры, объектов капитального строительства, защита жизни и деятельности человека, окружающей среды, эффективность и конкурентоспособность национальной экономики Российской Федерации.

Выводы

1. Развитие саморегулируемых организаций – важное направление совершенствования организационно-правового регулирования общественных отношений. В многоотраслевом строительном комплексе оно направлено на предупреждение причинения вреда при выполнении работ по изысканию, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов инженерной инфраструктуры, капитальному строительству.
2. Правовая реформа 2016-2017 гг. в саморегулировании строительного комплекса увеличила число юридических проблем, так как была проведена без учета специфики, многоотраслевого характера строительного комплекса. Ее проведение наглядно показало, что отсутствие правовых определений и (или) их неполное раскрытие приводит к неадекватным правовым, управленческим решениям.
3. Отсутствие определения правовой категории «специализированная (отраслевая) саморегулируемая организация» в теории саморегулирования в сфере предпринимательской деятельности снизила эффективность государственной политики в сфере развития предпринимательства, ограничила гражданские права предпринимателей при осуществлении государственного регулирования в многоотраслевом строительном комплексе, обеспечении защиты жизни и деятельности человека, гражданина.
4. Специализированная саморегулируемая организация в сфере строительства – саморегулируемая организация, члены которой выполняют работы по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту на определенных видах объектов

- капитального строительства: энергетики, связи и информационных технологий, промышленности, гидротехнических сооружений и др.
5. Особое значение специализированные (отраслевые) саморегулируемые организации имеют для обеспечения безопасности работ на особо опасных, технически сложных, уникальных объектах инженерной инфраструктуры, объектах капитального строительства, так как объединяют индивидуальных предпринимателей, юридических лиц – членов саморегулируемых организаций, выполняющих работы повышенной сложности на специальных объектах.
 6. Недостаточная эффективность норм права, препятствия на пути развития специализированных (отраслевых) СРО на территории всех субъектов Российской Федерации, приводят к снижению компетентности организаций, ограничению гражданских прав человека, гражданина, юридических лиц, специализированных (отраслевых) СРО.
 7. Раскрытие сущности и особенностей саморегулируемых организаций в многоотраслевом строительном комплексе – важное направление совершенствования государственной политики в сфере развития предпринимательства.
 8. Особенности проведения правовой реформы 2016-2017 гг. в межотраслевом строительном комплексе показали несоответствие сложившейся системы управления строительным комплексом стратегическим задачам национальной экономики Российской Федерации, необходимость повышения роли саморегулируемых организаций в государственном регулировании и создания качественно новой системы управления межотраслевым строительным комплексом.

Список литературы

1. Васильева С.В., Заикин С.С., Лебедев А.О., Чаплинский А.В. Саморегулирование как основание передачи публично-властных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2011. Вып. 3. С. 72-80.
2. Викторов М.Ю., Ишин А.В., Комаров А.А. и соавт. Саморегулирование в строительной отрасли: Учебно-практическое пособие для руководителей и специалистов саморегулируемых организаций / Под ред. М.Ю. Викторова, А.Н. Ларионова. М., 2012. (Серия Библиотека НОСТРОЙ, 2-е изд.).
3. Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса / Д.О. Грачев // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 122.
4. Гурьев А., Караганова М. Закон сыроват, но он закон (круглый стол «Саморегулирование в России») // Саморегулирование & Бизнес. 2010. № 1(1). Март-апрель. С. 33-34.
5. Егорова М.А. Место саморегулирования в системе социальных норм // Конкурентное право. 2013. № 2. С. 19-25.
6. Лескова Ю.Т. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М.: Статут, 2013. 384 с.
7. Тосунян Г.А. Банковское саморегулирование: Монография. М.: Издательство «СПЕЦ-АДРЕС», 2006. 304 с.
8. Булдаков Д.О. К вопросу о саморегулировании в сфере строительства // Юрист. 2009. № 8. С. 50-56.
9. Бутаева Е.М. Совершенствование законодательства о саморегулировании - основной путь развития строительной отрасли // Современное право. 2011. № 11. С. 95-99.
10. Ершов О.Г. Саморегулируемые организации в строительстве: вопросы страхования ответственности участника по строительным подрядам // Правовые вопросы строительства. 2010. № 2. С. 7-12.

11. Замышляев Е.В. Имущественная ответственность саморегулируемых организаций в сфере строительства по обязательствам своих членов в случае причинения вреда третьим лицам // Правовые вопросы строительства. 2012. № 2. С. 16-22.
12. Иванов А.В. Саморегулирование строительной деятельности: развитие, вопросы, пути решения // Юрист. 2013. № 11. С. 18-22.
13. Романов Ю.А. Правовое положение саморегулируемых организаций в строительной сфере по законодательству Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., 2012. 26 с.
14. Саморегулирование в строительной сфере России // Российская архитектурно-строительная энциклопедия / Гл. ред. Е.В. Басин. Т. 14. М., 2011. 335 с.
15. Саморегулирование в строительной отрасли: учебно-практическое пособие. 2-е изд./ Под ред. М.Ю. Викторова, А.Н. Ларионова. М., 2012, 808 с. (Библиотека НОСТРОЙ).
16. Мхитарян Ю.И. Законность. Правовые средства защиты конституционного строя, деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц - членов саморегулируемых организаций и их компенсационных фондов // Электронный научный журнал «Век качества». 2017. №1. С. 4-18. - Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2017/117001.pdf>.
17. Мхитарян Ю.И. Национальная безопасность в условиях информационного общества // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 8. С. 101-107.
18. Мхитарян Ю.И. Комплексный подход к обеспечению безопасности и качества в сфере ИКТ // Век качества. 2015. № 1. С. 10-14.
19. Мхитарян Ю.И. Национальная безопасность строительной отрасли // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 10. С. 103-105.
20. Мхитарян Ю.И. Градостроительная политика Российской Федерации: новые подходы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 9. С. 102-108.
21. Мхитарян Ю.И. Системный подход к совершенствованию имущественной ответственности в строительной отрасли / Ю.И. Мхитарян // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 6. С. 86-88.