

Статья размещено в Законы России: опыт, анализ, практика. 2017, № 11, с. 4-22.

Ссылка для цитирования этой статьи:

Мхитарян Ю.И. **Проблемы правового обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций в многоотраслевом строительном комплексе** // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017.

№11. с.71-74.

Законы России: опыт, анализ, практика. 2017, № 11

Мхитарян Юрий Иванович,

доктор экономических наук, ректор Образовательного частного учреждения дополнительного профессионального образования «Международный институт качества бизнеса», Председатель Общественного проекта «За эффективную систему саморегулирования строительной отрасли», академик Международной академии информатизации

123423, г. Москва, ул. Народного Ополчения, д. 32

e-mail: mkhitaryan@interecoms.ru

Mkhitaryan Yury Ivanovich,

Doctor of Economics, rector of Educational private institution of additional professional education "The international institute of quality of business", Chairman of the Public project "For the Effective System of Self-regulation of Construction Branch", academician of the International academy of informatization

123423, Moscow, Narodnogo Opolcheniya St., 32

e-mail: mkhitaryan@interecoms.ru

Проблемы правового обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций в многоотраслевом строительном комплексе

Аннотация. В статье на основе анализа данных сложившихся и долгосрочных тенденций развития мировой и российской экономики показывается значение саморегулируемых организаций, важность обеспечения их приоритетного развития. Несмотря на всю очевидность преимуществ саморегулирования перед ранее существовавшей коррупционной системой лицензирования, существующие нормы права с 2003 по 2018 гг. в нашей стране не позволили обеспечить приоритетное развитие саморегулируемых организаций в экономике и в строительном комплексе в частности.

Автор обосновывает важность развития саморегулируемых организаций для регулирования предпринимательских отношений. Система саморегулирования в строительном комплексе функционирует с 2009г. Недостигнутое приоритетное развитие саморегулируемых организаций в строительном комплексе, во-многом, связано с неразработанностью теории приоритетного развития саморегулируемых организаций, существующими нормами права.

Приоритетное развитие саморегулируемых организаций возможно достигнуть, если нормативно-правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций содействует достижению законодательно

установленной цели. Регулирование деятельности саморегулируемых организаций, разрозненными нормами права, закрепленными в отдельных статьях Градостроительного кодекса Российской Федерации, которые порой не имеют научного, правового обоснования и противоречат нормам Гражданского кодекса Российской Федерации, снижают уровень правового обеспечения.

В статье предлагаются критерии, позволяющие дать оценку правовому обеспечению приоритетного развития саморегулируемых организаций. Их отсутствие приводит к формированию норм права не на основе научного подхода, а субъективно, следствием чего устанавливаются административные барьеры на пути развития саморегулирования.

Рассматриваются подходы к формированию модели регулирования гражданско-правовых, предпринимательских отношений для обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций, исходя из целей их деятельности, установленных нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова. Совершенствование деятельности саморегулируемых организаций, критерии оценки правового обеспечения, перечень видов национальной безопасности, основные принципы обеспечения безопасности, правовые категории: «специализированная (отраслевая) саморегулируемая организация»; «социально ориентированная саморегулируемая организация».

Problems of legal support of priority development of self-regulatory organizations in a diversified construction complex

Summary. In article on the basis of the analysis of these developed and long-term tendencies of development of the world and Russian economy the value of self-regulatory organizations, importance of ensuring their priority development is shown. Despite all evidence of advantage of self-regulation before earlier existing corruption system of licensing, the existing rules of law from 2003 to 2018 in our country haven't allowed to provide priority development of self-regulatory organizations in economy and in a construction complex in particular.

The author proves importance of development of self-regulatory organizations for regulation of the enterprise relations. The system of self-regulation in a construction complex functions since 2009. Unachieved priority development of self-regulatory organizations in a construction complex, in - much, is connected with not readiness of the theory of priority development of self-regulatory organizations, the existing rules of law.

It is possible to reach priority development of self-regulatory organizations if standard and legal regulation of activity of self-regulatory organizations promotes achievement legislatively of the established purpose. Regulation of activity of self-regulatory organizations, the separate rules of law enshrined in separate articles of the Town-planning code of the Russian Federation which sometimes have no scientific, legal

justification and contradict standards of the Civil code of the Russian Federation, reduce the level of legal support.

In article the criteria allowing to give an assessment to legal support of priority development of self-regulatory organizations are offered. Their absence leads to formation of rules of law not on the basis of scientific approach, and is subjective, administrative barriers on the way of development of self-regulation are established by the investigation of what.

Approaches to formation of model of regulation of the civil, enterprise relations for ensuring priority development of self-regulatory organizations, proceeding from the purposes of their activity established by standards of the Town-planning code of the Russian Federation are considered.

Keywords. Improvement of activity of self-regulatory organizations, criteria for evaluation of legal support, list of types of national security, basic principles of safety, legal categories: "specialized (branch) self-regulatory organization"; "socially oriented self-regulatory organization".

Правовые вопросы саморегулирования в строительной сфере нашли свое отражение 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 и др. [1-10]. Однако, актуальность совершенствования правового обеспечения саморегулируемых организаций во времени только усиливается.

Развитие саморегулируемых организаций имеет особое значение для регулирования гражданско-правовых, предпринимательских отношений по многим причинам. Во-первых, в России, как и в большинстве стран Европы и Восточной Азии, будет снижаться влияние рабочей силы и увеличиваться значение капитала и производительности труда на размеры и рост валового национального продукта¹. Во-вторых, недостаточная эффективность органов государственного управления². В третьих, рыночная экономика без саморегулирования – череда повторяющихся кризисов и постоянное отставание в глобальной конкуренции от промышленно развитых стран мира.

В Указе Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»³ развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики определены в качестве одного из пяти приоритетных направлений проведения административной реформы.

В.В. Путин в своей статье «Демократия и качество государства»⁴ сформулировал программные цели и дал следующую установку: «Рассчитываю, что саморегулирование станет одним из столпов сильного гражданского общества». Несмотря на это, в обществе и в государственных органах не сложилось

¹ Источник: Long-term mosroeconomie forecasts Key trends to 2050. The Economist intelligence. Unit. 2015

² Стратегия экономической безопасности Российской Федерации до 2030 г. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 г. N 208

³ Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/186148/#ixzz4sNHgGXyl>

⁴ Статья В.В.Путина «Демократия и качество государства» <http://www.putin-itogi.ru/2012/02/06/statya-v-v-putina-demokratiya-i-kachestvo-gosudarstva/>

объективного понимания значимости данного направления государственного регулирования, и государственная система управления не смогла создать социально-экономический механизм для достижения поставленной Президентом Российской Федерации цели.

Саморегулируемые организации – это некоммерческие организации. В 2016г. Минюстом России было зарегистрировано 227,4 тыс. некоммерческих организаций, саморегулируемых организаций в их числе было - 1,2 тыс. Количество саморегулируемых организаций по отношению к общему количеству некоммерческих организаций составило около 0,6%. Эти данные свидетельствуют, что поставленная четырнадцать лет назад стратегическая задача не выполнена. В целом по стране и по отраслям экономики существуют правовые проблемы обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций.

Вопросы обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций – новое направление в системе гражданского, предпринимательского права. Совершенствование системы саморегулируемых организаций происходит медленно и не рассматривается как значимое направление государственного регулирования, правовые нормы противоречивы. Вместе с тем, оно столь же важно для государственного регулирования, как и развитие научно-технического прогресса, другие направления государственного регулирования.

Особенность саморегулируемых организаций в строительном комплексе определяется основными целями саморегулируемых организаций (часть 1 ст.55 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Основные цели саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства»)⁵.

Предупреждение причинения вреда при выполнении работ в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства инженерной инфраструктуры позволяют реализовывать ст.2 Конституции Российской Федерации⁶. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, но она не стала основой развития саморегулируемых организаций.

В современных условиях в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации⁷ национальная безопасность перестает рассматриваться только как безопасность государства, общества, как военная безопасность. Перечень видов национальной безопасности расширяется: безопасность личности, человека и гражданина, безопасность юридического лица, общественная безопасность, государственная безопасность, экономическая, информационная, энергетическая, технологическая безопасность и т.д. Эти

⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/

⁶ Конституция Российской Федерации

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года N 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/

изменения нашли свое отражение, в частности, в подзаконном правотворчестве, определяющем государственную политику в сфере безопасности⁸. При выполнении работ на объектах капитального строительства возникают факты нарушения национальной безопасности различного вида.

Саморегулирование в строительном комплексе, как современная институциональная форма организации деятельности участников рынка, качественно изменила регулирование общественных отношений по сравнению с коррумпированной системой лицензирования. Однако, дальнейшее ее развитие ограничило правовое обеспечение деятельности саморегулируемых организаций.

Проблема соотношения цели деятельности субъекта права и правовое обеспечение его деятельности - одна из ключевых проблем регулирования гражданских, предпринимательских отношений. Правовое обеспечение приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительном комплексе предлагается рассматривать через такие критерии, как:

- количество саморегулируемых организаций;
- рост количества саморегулируемых организаций;
- задачи, функции, выполняемые саморегулируемыми организациями и результаты их деятельности;
- нормативное обеспечение роста количества саморегулируемых организаций, выполнение целевой функции саморегулируемых организаций и эффективности их деятельности.

Приоритетное развитие саморегулируемых организаций означает, что правовое обеспечение деятельности саморегулируемых организаций должно создавать условия для того, чтобы саморегулируемые организации предупредительными действиями могли устранять возможность возникновения любых фактов нарушения национальной безопасности.

Проблема правового обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительном комплексе в несогласованности норм, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций с основными принципами и содержанием деятельности по обеспечению национальной безопасности, а также основными принципами и содержанием деятельности развития некоммерческих организаций.

Анализ системы императивных норм, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций и их членов в строительном комплексе вступает в противоречие с основополагающими принципами обеспечения национальной безопасности, саморегулирования, организации эффективной деятельности некоммерческих организаций.

Федеральным законом от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности»⁹ установлен предмет регулирования, определены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экономической безопасности, безопасности личности, национальной безопасности и иных видов безопасности.

⁸ Там же

⁹ Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ "О безопасности"
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/

В числе основных принципов приоритет предупредительных мер; системность и комплексность мер по обеспечению безопасности и др. Но принципы и нормы права Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее ГрК РФ) противоречат принципам и нормам права Федерального закона «О безопасности». Это снижает возможность обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций и, по сути, не создает условия для организации их эффективной деятельности по обеспечению безопасности объектов капитального строительства, инженерной инфраструктуры.

Федеральным законом от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹⁰ определено, что закон регулирует отношения в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций. Стержневая идея объединения субъектов предпринимательской деятельности – объединение, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг). Саморегулируемые организации должны формироваться субъектами права в многоотраслевом строительном комплексе как общестроительные и специализированные (отраслевые) саморегулируемые организации. Но действующие принципы и нормы права Градостроительного кодекса Российской Федерации противоречат логике формирования правового обеспечения, не учитывают особенности и, тем самым, становятся сдерживающим фактором для обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций.

Саморегулируемые организации строительного комплекса – некоммерческие организации, субъекты права, регулирующие общественные отношения, предоставляющие социальные, управленческие услуги, направленные на обеспечение безопасности объектов капитального строительства, инженерной инфраструктуры. Они должны содействовать разработке и реализации мер для предупреждения причинения вреда здоровью, жизни человека, гражданина, окружающей среде, имуществу физических, юридических лиц и т.д.

Деятельность саморегулируемых организаций в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального ремонта, инженерной инфраструктуры как некоммерческих организаций может носить или не носить социально ориентированный характер.

Однако, принципы и нормы права ГрК РФ, регулирующие деятельность саморегулируемых организаций, не гармонизированы с принципами и нормами права Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹¹. Они противоречат его основополагающим положениям, что тоже создает условия для невозможности обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций, достижения установленной стратегической цели¹².

¹⁰ Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»
<http://base.garant.ru/12157433/>

¹¹ Федеральный закон "О некоммерческих организациях" от 12.01.1996 N 7-ФЗ
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/

¹² Указ Президента РФ от 23.07.2003 г. N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/186148/#ixzz4sNHgGXyl>

Проблемы правового обеспечения приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительном комплексе – отсутствие таких правовых категорий, как «специализированная (отраслевая) саморегулируемая организация», «социально ориентированная саморегулируемая организация».

Проведенные исследования позволили предложить следующее раскрытие этих правовых категорий:

«специализированная саморегулируемая организация – саморегулируемая организация, большинство членов которой выполняют работы в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта на определенных видах объектов капитального строительства, особо опасных, технически сложных, уникальных объектах: энергетики, связи и информационных технологий, промышленности, гидротехнических сооружений и др.»;

«социально ориентированная СРО в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, инженерной инфраструктуры» - саморегулируемая организация, деятельность которой направлена на регулирование общественных отношений по предупреждению причинения вреда, предоставление своим членам – индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам управленческих услуг по разработке и реализации мер по предупреждению причинения вреда, защите здоровья, жизни человека, гражданина, имущества физических, юридических лиц, окружающей среды при выполнении работ на объектах капитального строительства, инженерной инфраструктуры, члены которой - индивидуальные предприниматели, юридические лица реализовали систему мер по предупреждению причинения вреда и в течение трех лет не допускали случаев причинения вреда.

Гармонизация правового обеспечения деятельности саморегулируемых организаций в строительном комплексе с основными принципами и содержанием деятельности по обеспечению национальной безопасности, развитию некоммерческих организаций - основная задача правовой науки. Эти решения закладывают основы теории приоритетного регулирования деятельности саморегулируемых организаций в строительном комплексе, расширяет правовые категории и принципы саморегулирования.

Предлагаемая модель регулирования гражданско-правовых, предпринимательских отношений в саморегулировании строительного комплекса, ориентирована на применение базовых понятий и основных принципов в сфере национальной безопасности и некоммерческой деятельности, позволит вывести регулирование деятельности саморегулируемых организаций на качественно новый уровень и окажет содействие в решении стратегической задачи - обеспечение их приоритетного развития в экономике.

Выводы:

1. В отраслях экономики, сферах экономической деятельности не обеспечена реализация стратегической цели – приоритетное развитие

- саморегулируемых организаций из-за неэффективного правового обеспечения деятельности саморегулируемых организаций и их членов.
2. Критерии, раскрывающие правовое обеспечение приоритетного развития саморегулируемых организаций: количество саморегулируемых организаций; рост количества саморегулируемых организаций; задачи, функции, выполняемые саморегулируемыми организациями, нормативное обеспечение роста количества саморегулируемых организаций, выполнения ими целевой функции и эффективности их деятельности, могут позволить своевременно выявлять и устранять неэффективные нормы права.
 3. Приоритетное развитие саморегулируемых организаций в строительном комплексе может быть достигнуто, учитывая их сущностное отличие от деятельности саморегулируемых организаций в других отраслях экономики на основе создания благоприятных условий для приоритетного развития специализированных (отраслевых) и социально-ориентированных саморегулируемых организаций.
 4. Эффективность норм права, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций, во многом зависит от основных принципов, которые применяются для регулирования деятельности саморегулируемых организаций и их членов.
 5. Особенности правового обеспечения деятельности саморегулируемых организаций в строительном комплексе - необходимость гармонизации основных принципов и норм деятельности с основными принципами и нормами деятельности по обеспечению безопасности и развития некоммерческих организаций.
 6. «Специализированная (отраслевая) саморегулируемая организация» – саморегулируемая организация, большинство членов которой выполняют работы в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитальному ремонту на определенных видах объектов капитального строительства, особо опасных, технически сложных, уникальных объектов: энергетики, связи и информационных технологий, промышленности, гидротехнических сооружений и др.
 7. «Социально ориентированная СРО в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, инженерной инфраструктуры» - саморегулируемая организация, деятельность которой направлена на регулирование общественных отношений по предупреждению причинения вреда, предоставление своим членам – индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам управленческих услуг по разработке и реализации мер по предупреждению причинения вреда, защиту здоровья, жизни человека, гражданина, имущества физических, юридических лиц, окружающей среды при выполнении работ на объектах капитального строительства, инженерной инфраструктуры, члены которой индивидуальные предприниматели, юридические лица

- реализовали систему мер по предупреждению причинения вреда и в течение трех лет не допускали случаев причинения вреда.
8. Приоритетное развитие саморегулируемых организаций в строительном комплексе может быть обеспечено на основе организации поддержки, приоритетного развития деятельности социально ориентированным, специализированным саморегулируемым организациям.

Список использованной литературы

1. 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.).
2. Булдаков Д.О. К вопросу о саморегулировании в сфере строительства // Юрист. 2009. № 8. С. 50-56.
3. Бутаева Е.М. Совершенствование законодательства о саморегулировании - основной путь развития строительной отрасли // Современное право. 2011. № 11. С. 95-99.
4. Ершов О.Г. Саморегулируемые организации в строительстве: вопросы страхования ответственности участника по строительным подрядам // Правовые вопросы строительства. 2010. № 2. С. 7-12.
5. 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.
6. Иванов А.В. Саморегулирование строительной деятельности: развитие, вопросы, пути решения // Юрист. 2013. № 11. С. 18-22.
7. 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.
8. Саморегулирование в строительной сфере России // Российская архитектурно-строительная энциклопедия / Гл. ред. Е.В. Басин. Т. 14. М., 2011. 335 с.
9. Мхитарян Ю.И. Градостроительная политика Российской Федерации: новые подходы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 9. С. 102-108.
10. 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.