

**Общероссийское межотраслевое объединение работодателей –
Союз строителей объектов связи и информационных технологий
«СтройСвязьТелеком»**

УТВЕРЖДЕНО
Советом Союза
«СтройСвязьТелеком»
(Протокол № 03-09-49 от
08.08.2022 г.)

**Доктрина
приоритетного развития системы саморегулируемых
организаций в строительной отрасли**

Москва 2022

Доктрина приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в строительной отрасли (далее – Доктрина) представляет собой систему правовых положений, разработанных на основе исследования принципов, норм Конституции Российской Федерации, норм федерального законодательства, обязательных к исполнению на территории Российской Федерации.

Доктрина направлена на решение стратегической задачи обеспечения приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в экономике как основы гражданского общества, повышение имиджа, репутации, деловой активности саморегулируемых организаций, привлекательности участия субъектов экономических отношений в деятельности саморегулируемых организаций.

Доктрина позволит устранить критические правовые проблемы, существенно ограничивающие применение Концепции развития гражданского законодательства в Российской Федерации, норм Конституции Российской Федерации, совершенствование законодательства в соответствии с принятыми стратегическими целями развития в Российской Федерации.

В настоящее время в строительной отрасли обеспечена организация деятельности более 50% всех саморегулируемых организаций в стране. В Доктрине подробно рассматриваются правовые положения, обязательные требования, применение которых создаст необходимые условия для приоритетного развития системы саморегулируемых организаций в строительной отрасли, основного института саморегулируемых организаций в экономике Российской Федерации.

Реализация Доктрины в строительной отрасли обеспечит совершенствование государственной политики, нормативно правовой базы, создаст правовые условия для успешной организации предпринимательской, экономической деятельности в строительной отрасли, обеспечения добросовестной, безопасной деятельности при проведении работ на объектах федерального, регионального, местного значения.

Доктрина разработана по инициативе участников саморегулирования строительной отрасли Общероссийским межотраслевым объединением работодателей – Союз строителей объектов связи и информационных технологий «СтройСвязьТелеком» и Федерацией содействия развитию саморегулирования и обеспечению безопасности и качества работ в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства.

Реализация Доктрины обеспечит создание в строительной отрасли системы социально ориентированных саморегулируемых организаций, осуществляющих общественно полезную деятельность по достижению основных целей деятельности саморегулируемых организаций (ст.55.1 ГрК РФ).

Опыт создания системы саморегулируемых организаций представляет несомненный интерес для субъектов экономических отношений независимо от их отраслевой принадлежности.

Научный руководитель - Мхитарян Ю.И., д.э.н., Заслуженный работник связи и информации Российской Федерации, действительный член Международной академии информатизации при экономическом и социальном Совете ООН (ЭКОСОС), руководитель Общественного проекта «За эффективную систему саморегулирования в строительной отрасли».

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Аннотация	2
Введение	4
I. Общие положения	7
II. Основные понятия	8
III. Основные положения Конституции Российской Федерации, определяющие деятельность саморегулируемых организаций в строительной отрасли	11
IV. Основные положения и обязательные требования, которым должны соответствовать нормы права, регулирующие отношения участников саморегулирования	11
V. Критические правовые проблемы саморегулирования в строительной отрасли, ограничивающие приоритетное развитие системы саморегулируемых организаций в Российской Федерации	12
VI. Первоочередные меры по обеспечению приоритетного развития саморегулируемых организаций	16
VII. Ожидаемые результаты государственной политики в области приоритетного развития системы саморегулируемых организаций	17
VIII. Меры поддержки социально ориентированных саморегулируемых организаций	18
IX. Перечень показателей реализации Доктрины приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительной отрасли	19
Заключение	19

Введение

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, завышая взносы в компенсационные фонды, создали неэффективный механизм имущественной ответственности субъектов саморегулирования перед потребителями, не обеспечивая защиту деятельности своих членов и т.д.

Геополитический кризис, макроэкономическая нестабильность 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»¹, определивший в качестве приоритетного направления развитие системы саморегулируемых организаций в экономике;

– Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»²;

– Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³. Введением главы 6.1 в ГрК РФ «Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального

¹О 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).

²О 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.).

³О 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).

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»⁴, 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 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.

⁴О 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.).

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 и поддержку у общества, органов государственной власти, местного самоуправления.

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

Экономическая нестабильность, 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 для трансформации социально-экономической системы, или для ее гибели. Кризис определяет необходимость новых подходов к регулированию рыночной экономики, предпринимательской, экономической деятельности, возрастанию 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 задач, 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, архитектурного 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»⁵, нормы права должны быть ясными, логически обоснованными, не противоречащими друг другу, способствующими, а не препятствующими достижению законодательно установленных целей.

⁵ 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).

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 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.

Среди ключевых проблем в развитии института саморегулируемых организаций обозначилось 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 рассматривает условия повышения деловой активности СРО, сложившиеся критические правовые проблемы, 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 направлена на:

- обеспечение приоритетного развития системы саморегулируемых организаций, предоставляющих общественно полезные услуги, повышение имиджа, репутации, деловой активности и привлекательности саморегулируемой организации
- устранение критических правовых проблем, сдерживающих развитие института саморегулируемых организаций, снижающих репутацию в обществе;
- 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, коллизий, совершенствование государственной политики, государственного регулирования экономической деятельности;
- снижение финансовой нагрузки на участников саморегулирования, создание мер поддержки развитию саморегулируемых организаций;

- повышение имиджа, репутации саморегулируемых организаций и их членов в обществе;
- развитие саморегулируемых организаций как эффективной формы взаимодействия бизнеса и государства, защиты интересов потребителей, добросовестных участников рынка;
- предотвращение бессимптомного, хаотичного изменения законодательства в нарушение конституционных норм, норм гражданско-правового регулирования отношений хозяйствующих субъектов.

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, в т.ч. 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 отрасли 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. Основные 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 РФ⁶);

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»⁷);

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

г) *строительная отрасль* – комплексная отрасль национальной экономики, участники которой – субъекты экономических отношений создают сооружения, здания, строения, объекты федерального, регионального, местного значения, материально-техническую основу российской экономики;

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

е) *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;

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

з) *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

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения 27.06.2022 г.).

⁷ 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.).

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;

и) **основные функции саморегулируемой организации:**

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

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

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

4) 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, утвержденным решением общего собрания членов саморегулируемой организации;

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

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

7) 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;

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;

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

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

м) **отраслевая саморегулируемая организация** – саморегулируемая организация в области инженерных изысканий, архитектурного проектирования, строительства, создания, реконструкции, капитального ремонта, сноса, утилизации

объектов капитального строительства, инженерной инфраструктуры, члены которой выполняют работы на объектах определенной отрасли (энергетики, связи, информационных технологий, транспорта, промышленности, сельского хозяйства);

м) **региональная саморегулируемая организация** – саморегулируемая организация в области инженерных изысканий, архитектурного проектирования, строительства, члены которой выполняют работы на объектах определенного региона (отдельного муниципального образования, субъекта Российской Федерации, нескольких субъектов Российской Федерации).

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 и обязательные требования, которым должны соответствовать нормы права, регулирующие отношения 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. Критические правовые проблемы саморегулирования в строительной отрасли, ограничивающие приоритетное развитие системы саморегулируемых организаций в Российской Федерации

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 саморегулируемых организаций 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 в процессе деятельности 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, основанном на членстве лиц, осуществляющих строительство, независимо от места их юридической регистрации. 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, ограничивают применение конституционного принципа свободного объединения, 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 (исходя из смысла и содержания ст.123.10 ГК РФ).

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 или законом.

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 стандартизации, разработке правил предпринимательской деятельности, 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.

Дополнительная имущественная ответственность может быть установлена в виде компенсационных фондов, страхования гражданской ответственности, применения стандартов, требований, правил организации предпринимательской деятельности, сертификации систем менеджмента, аттестации специалистов и других способов.

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»⁸, 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)»⁹, 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 – 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.

⁸ 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.).

⁹ 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.).

Ограничения на объединение саморегулируемых организаций в национальные объединения снижают возможность защиты саморегулируемых организаций, не создают условий по обеспечению приоритетного развития саморегулируемых организаций. Национальные объединения ставят собственные цели, обычно свойственные монопольным образованиям, отличные от ранее установленных.

7. Исходя из смысла и содержания ч.3 ст.49 ГК РФ, в строительной отрасли право на осуществление определенного вида работ должно осуществляться на основе членства в саморегулируемой организации или свидетельства о допуске к видам экономической деятельности (работам), устанавливаемым решением высшего органа управления саморегулируемой организации - общим собранием членов саморегулируемой организации, Советом, исполнительным органом саморегулируемой организации в зависимости от перечня видов экономической деятельности (работ), осуществляемых организацией, выданного саморегулируемой организацией.

Установленной нормой ГрК РФ (ст.3.3 ФЗ-191 от 22.12.2004 г.) не допускается осуществление предпринимательской деятельности по выполнению работ по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства на основании выданных саморегулируемой организацией свидетельств о допуске к определенным видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Из этого следует, что саморегулируемым организациям запрещается выдавать своим членам свидетельства о допуске к определенным видам работ, влияющим на безопасность. Этот факт запрета регулирования предпринимательской, экономической деятельности на основе установленной правовой нормы - «свидетельства о допуске к определенным видам работ», существенно ограничивает возможность применения системного, комплексного подхода, реализации предупредительных мер по обеспечению безопасности предпринимательской деятельности.

Нарушение основных принципов и содержания деятельности по обеспечению безопасности противоречит исполнению обязательных требований Федерального закона от 28.12.2010 г. № 390 «О безопасности».

VI. Первоочередные меры по обеспечению приоритетного развития саморегулируемых организаций

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. Саморегулируемые организации должны объединяться в национальные объединения на добровольной основе. Недопустимо ограничение количества национальных объединений.

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.

СРО должны участвовать в формировании государственной политики, государственного регулирования предпринимательской деятельности. Органы власти и местного самоуправления должны формировать программы поддержки развития социально ориентированных СРО.

8. Исходя из смысла и содержания ч.3 ст.49 ГК РФ, в строительной отрасли право на осуществление определенного вида работ должно осуществляться на основе членства в саморегулируемой организации или свидетельства о допуске к видам экономической деятельности (работам), устанавливаемым решением высшего органа управления саморегулируемой организации - общим собранием членов саморегулируемой организации, Советом, исполнительным органом саморегулируемой организации в зависимости от перечня видов экономической деятельности (работ), осуществляемых организацией, выданного саморегулируемой организацией.

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 ответственности¹⁰.

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

VIII. Меры поддержки социально ориентированных саморегулируемых организаций

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

Доктрина приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительной отрасли в условиях экономического кризиса предлагает следующий перечень мер поддержки социально ориентированных саморегулируемых организаций:

- 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

¹⁰ 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.).

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;
- другие меры поддержки.

IX. Перечень показателей реализации Доктрины приоритетного развития саморегулируемых организаций в строительной отрасли

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 геополитической и макроэкономической нестабильности 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.

Институт саморегулируемых организаций, осуществляющих общественно значимую деятельность, воплощает и реализует веками утвержденную в своей значимости соборность – принцип совместного обсуждения и решения важнейших задач, единение субъектов права, разделяющих и формирующих общие нравственные ценности – безопасность, добросовестность деятельности, справедливость, защита потребителей и иных лиц, установление требований и правил для достижения этих ценностей.

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.

Экономическая нестабильность – 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 – стратегическая задача, 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.

Нормативные правовые акты, использованные при подготовке
Доктрины приоритетного развития системы саморегулируемых организаций
в строительной отрасли

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
4. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требования в Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности».
6. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
7. Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции».
8. Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».
9. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
10. Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».
11. Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 – 2004 годах».
12. Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».
13. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015г. № 2776-р «Концепция совершенствования механизмов саморегулирования».
14. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009.