

Научная статья

Original article

УДК 334.021

doi: 10.55186/2413046X_2022_7_12_756

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ УРОВНЕЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ГОСУДАРСТВЕННОГО
СТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКАЗЧИКА**

**DISTRIBUTION OF THE LEVELS OF RESPONSIBILITY OF SELF-
REGULATORY ORGANIZATIONS AND THE STATE CONSTRUCTION
CUSTOMER**



Кошчев Вадим Аркадьевич, д.э.н., профессор кафедры экономики строительства и ЖКХ, ФГБОУ ВО Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, E-mail: npmos@bk.ru

Кошчев Максим Вадимович, главный специалист, ООО «Сибур», E-mail: koshcheev.maxim@yandex.ru

Koshcheev Vadim Arkadeevich, Doctor of Economics, Professor of the Department of construction economics and housing Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, E-mail: npmos@bk.ru

Koshcheev Maxim Vadimovich, main specialist, Sibur Ltd., E-mail: koshcheev.maxim@yandex.ru

Аннотация. Расторжение контрактов с подрядчиками и субподрядчиками в рамках государственного строительного заказа формирует дополнительные транзакционные издержки, которые в свою очередь сокращают бюджет РФ. Целью оптимизации бюджетных расходов была оснащена предложенная в исследовании концепция организационно-экономического механизма, основанная на наделении участников саморегулируемых организации дополнительной

солидарной ответственностью при реализации государственного строительного заказа (44-ФЗ). Причем за счет развития требований к участникам СРО данный механизм может оказать косвенное влияние на ритм строительного потока, качество производства строительного потока и за пределами 44-ФЗ.

Abstract. Termination of contracts with contractors and subcontractors within the framework of the state construction order generates additional transaction costs, which in turn reduce the budget of the Russian Federation. The concept of the organizational and economic mechanism proposed in the study, based on vesting participants in self-regulatory organizations with additional joint and several liability in the implementation of the state construction order (44-FZ), was equipped with the goal of optimizing budget expenditures. Moreover, due to the development of requirements for SRO participants, this mechanism can have an indirect impact on the rhythm of the construction flow, the quality of construction and installation work, and beyond the 44-FZ.

Ключевые слова: саморегулирование, строительная сфера, государственный строительный заказ, договор субподряда, контрактные отношения в строительстве

Keywords: self-regulation, construction industry, state construction order, subcontracting agreement, contractual relations in construction

Введение

Регулирование деятельности субъектов системообразующих реальных сфер российской экономики должно отвечать требованиям оптимальности в каждый конкретный период времени, поскольку они непосредственно определяют функциональность остальных. Среди системообразующих реальных сфер российской экономики можно выделить строительство, от развития которого зависит национальное благосостояние, общественная удовлетворенность и др. На развитие строительной сферы было направлено множество различных организационно-экономических механизмов (проектное финансирование, государственно-частное и муниципально-частное партнерство и др.), среди

которых присутствует и переход от лицензирования деятельности к саморегулированию.

Многообразие целей и задач перехода к саморегулированию в строительстве РФ было проанализировано отечественными авторами в научных трудах, где, в частности, выявлено несоответствие принципу расширения частоправного регулирования, в замену которому сохранилось публично-правовое [1, с.17]. Невозможность перехода к полноценному частноправному регулированию деятельности в строительстве в РФ обуславливается не только высокой социально-экономической значимостью объектов недвижимости, но и субоптимальностью распределения уровней ответственности в некоторых механизмах, например, государственных закупок. Субоптимальность может проявляться в пересечении (иногда, дублировании) требований к строительным организациям, желающим вступить в саморегулируемую (далее – СРО), и участникам государственного строительного заказа (44-ФЗ) при оценке их заявки по неценовым критериям. Именно в государственном строительном заказе не происходит эффективное распределение ответственности между его участниками, что потенциально может выражаться в комплексе альтернативных и (или) транзакционных издержек, которые имеется возможность сократить. **Актуальность тематики исследования** подчеркивается нерешенностью проблематики субоптимального характера регулирования механизма государственных закупок (44-ФЗ) в РФ, а также высокой долей расторгнутых контрактов в нем.

Степень разработанности научной проблемы. Выявление драйверов роста эффективности правоприменительной практики в сфере саморегулирования деятельности экономических субъектов (в т. ч. из строительной сферы) и анализ технического регулирования в РФ произведены в трудах отечественных ученых, среди которых: С. В. Беляева, О. А. Васючкова, О. А. Герасимов, А. В. Калмыкова, Ю. И. Мхитарян, Л. П. Мышковская, С. М. Полещук, Р. Д. Фархутдинов, С. С. Уварова и др.

Мультидисциплинарность исследования подчеркивается обращением к юридическим наукам, которые позволяют раскрыть тематику исследования. Объясняется это совмещением положений из множества нормативно-правовых актов РФ, которые и оказывают влияние на эффективность указанных механизмов государственных закупок и саморегулирования. За счет анализа трудов ученых из юридических наук выявлено, что планируемый переход от публично-правовых к частноправовым методам регулирования не реализован полностью, что позволило обнаружить резерв оптимизации данных механизмов.

Проблемам регулирования государственного строительного заказа в РФ (и государственных закупок в целом), вариантам его эффективной реализации не только с позиций количественных (ценовых), но и качественных (неценовых), посвящены работы отечественных деятелей науки, среди которых: К. И. Головщинский, М. И. Давыдов, Р. Р. Козаков, В. А. Кощеев, Ю. П. Панибратов, Е. Г. Гужва, М. С. Сабирова, Ю. А. Цветков, А. Т. Шамрин и др.

В трудах вышеуказанных авторов анализ эффективности реализации государственного строительного заказа рассматривался с позиций оценки предложения участника по ценовым и неценовым критериям. Природа показателей эффективности в таком случае не распространялась на оптимизацию транзакционных издержек заказчика. Настоящее исследование конкретизирует и ситуацию, на которое направлено решение – оптимизация при форс-мажорных обстоятельствах, а также латентных оппортунистических. Постановка проблематики для данной задачи не относится к решению маловероятных событий, что будет подкреплено статистическими данными, представленными в исследовании.

Целью исследования является разработка концептуальных основ механизма реализации государственного строительного заказа, при которой оптимизируются транзакционные издержки государственной структуры в ситуациях, когда один из них участников отказывается от исполнения обязательств по контракту.

Объектом исследования выступает федеральная контрактная система РФ, в частности, механизм государственного строительного заказа по 44-ФЗ.

Предметом исследования являются социально-экономические и организационные отношения, возникающие в результате достижения оптимальности процесса реализации государственного строительного заказа, обоснованной повышением эффективности сопряжения его с законодательством о саморегулировании (315-ФЗ РФ и 190-ФЗ РФ).

Теоретическая и методологическая основа исследования.

Теоретическую основу исследования сформировали научные труды отечественных авторов, посвященные анализу как правовых, так и социально-экономических аспектов перехода РФ к механизму саморегулирования деятельности субъектов из системообразующих реальных сфер [1-7]. Также в теоретическую основу заложены труды ученых, занимающихся анализом эффективности реализации государственного строительного заказа с учетом национальных целей и задач развития российской экономической системы [8-14]. В процессе работы применялись общелогические (анализ, синтез, дедукция, индукция и др.), теоретические (формализация, мультидисциплинарный анализ и др.) и эмпирические (качественное наблюдение и др.) методы проведения исследования.

Информационную основу исследования составили статистические, аналитические отчеты о реализации государственных закупок в РФ, предоставляемые Федеральной службой государственной статистики (Росстат) совместно с научно-исследовательским университетом Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ), Аналитического центра при Правительстве РФ и др.

Результаты

В качестве фундаментальной причины перехода от лицензирования к саморегулированию в строительной сфере РФ можно выделить трансформацию публично-правовых методов регулирования деятельности в частноправовые [1, 2], что позволило оптимизировать издержки государственной структуры при

выполнении ею функциональных обязанностей, содействовать национальным целям и задачам. Процесс разделения функций публичного контроля над строительными организациями (и др. связанными со строительной деятельностью) с частной структурой позволил создать такой механизм, при котором последняя (частной структура) заинтересована в непрерывном развитии качества производства работ. СРО предъявляют повышенные требования к желающим присоединиться к ней субъектам, в частности происходит анализ их материально-технической базы (МТБ) в явном или латентном виде. МТБ детерминирует качество строительно-монтажных работ (СМР), которое входит в перечень публичных интересов. Таким образом, публичная структура создала стимулы для субъектов частной качественно производить СМР, в ином случае они понесут солидарную имущественную ответственность из-за невыполнения обязательств.

Описанный выше организационно-экономический механизм сталкивается с ограничениями, препятствующими достижению оптимальности, при интеграции в другой – государственного строительного заказа. По большей мере речь идет о тех случаях, когда исполнитель (подрядчик, субподрядчик) не в состоянии выполнить обязательства по контракту, в результате чего происходит процедура его расторжения, проводится новый конкурс и процесс повторяется. Данный период времени (от начала процедуры расторжения контракта до заключения его с новым участником), в течение которого формируются трансакционные издержки, оплачиваемые бюджетными средствами, имеется возможность сократить. Планируемым инструментом для достижения заявленной цели может выступить дополнительная обязанность участников СРО – исполнение контрактных обязательств ее членов при возникновении форс-мажорных и др. ситуаций, в ходе которых они не имели возможности реализовать объект закупки. Исходит данный инструмент из принципов солидарной ответственности членов СРО. Причем переоценка ценовых и неценовых критериев предложения при данном организационно-экономическом механизме не потребуется, так как

квалификация подрядчика (субподрядчика) (п.п. 4. п.1 ст. 32. 44-ФЗ) учтена (рассчитана, допущена) требованиями СРО к участникам, а цена контракта, качественные и количественные характеристики объекта закупки (п.п.1,2 и 3 п. 1. ст.32. 44-ФЗ) остаются неизменными. Реализация данного организационно-экономического механизма возможна при условии наличия среди участников СРО тех, кто соответствует требованиям ст.31 44-ФЗ.

Какие цели преследует описанный выше организационно-экономический механизм:

1. оптимизация транзакционных издержек участников государственного строительного заказа (заказчиков в первую очередь) за счет оперативного заключения контракта с новым квалифицированным исполнителем (участником СРО) при форс-мажорных и др. обстоятельствах, ранее повлекших за собой неисполнение условий. Тем самым прогнозируется бюджетная эффективность за счет нивелирования указанных затрат (издержек);

2. обеспечение заданного плана-графика (ритма) реализации государственного строительного заказа (минимизация временных потерь), что несет социальный эффект (своевременное удовлетворение требований и нужд населения);

3. создание дополнительного стимула для СРО предъявлять повышенные требования к потенциальным и действующим ее участникам (например, к МТБ и (или) кадровому потенциалу), что, в свою очередь, окажет содействие развитию качества производства СМР не только в 44-ФЗ, но и за его пределами и др.

Далее планируется оценить актуальность проблематики излишнего израсходования бюджетных средств, возникающих в рамках 44-ФЗ, в ситуациях субоптимального распределения ответственности его участников и др., на основании статистической выборки. Так, согласно статистическим данным, объем закупок по 44-ФЗ составил 8,9% к ВВП в рыночных ценах, доля категории F «Сооружения и строительные работы» составила 21,9% (причем данная категория

относится к числу тех, на которые 44-ФЗ оказывает существенное влияние) [14, с.6-10].

В 2019 г. было отменено порядка 2,48% закупок (от общего количества закупок), что в количественном выражении составило 73 364 ед., а в 2020 г. 1,87% или 40 693 ед.; количество расторгнутых контрактов в 2020 г. составило 320 800 ед., что в стоимостном выражении эквивалентно 559 млрд. руб., а в относительном 6,3% от суммы заключенных контрактных. [14, с.15]. Среди финансовых нарушений в 2020 г., в разрезе суммарного их представления, преобладали начальная (максимальная) цена контракта (88,8% от всей суммы финансовых причин, которая составила 108,5 млрд. руб.) на сумму 96 млрд. руб., неприменение мер ответственности по контракту (4,7% или 5,1 млрд. руб.) и нарушение при исполнении контрактов (1,5% или 1,63 млрд. руб.) [14, с.43].

Помимо фактора времени (альтернативных издержек) при расторжении контрактов несутся явно выраженные транзакционные издержки. По оценкам НИУ ВШЭ, 9 тыс. руб. необходимо государственному заказчику лишь только для организации электронного аукциона [9, с.54-56]. Взяв данную величину за основу, умножив ее на количество, например, только лишь конкурентных процедур (в 2020 г. оно составило 2,18 млн.), формируется сумма в 19,6 млрд. руб. Для прямых закупок транзакционные издержки приблизительно в два раза ниже [9, с.55], поэтому итоговая сумма составит 5,2 млрд. руб. Полученное значение (приблизительно 24,8 млрд. руб.) статистически ожидаемо, о чем будет свидетельствовать табл. 1, где отражена динамика транзакционных издержек заказчиков по 44-ФЗ в период с 2015 по 2020 гг., произведен ее анализ на основании статистических данных из отчета НИУ ВШЭ [9].

Таблица 1. Динамика транзакционных издержек заказчиков по 44-ФЗ РФ в период с 2015 по 2020 гг.

Показатель	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Среднее
Общие транзакционные издержки, млрд. руб.	23,98	24,19	24,9	25,92	27,53	24,83	25,22
Темп роста (до целых)	-	101%	103%	104%	106%	90%	101%
Темп прироста	-	+0,87%	+2,95%	+4,1%	+6,21%	-9,83%	-
Совокупная стоимость закупок, млрд. руб.	6 438	6 404	7 082	8 576	11 095	11 631	8 537,63

Из табл. 1 видно, что в среднем за последние пять лет транзакционные издержки заказчиков увеличивались с темпом роста в 1%, а рассчитанное ранее значение (24,8 млрд. руб.) является приближенным к среднестатистическому за рассматриваемый период. В целом, объем расторгнутых контрактов (и несостоявшихся закупок) отражает степень эффективности реализации государственных закупок. Стремительное его снижение является одной из приоритетных целей для государственной структуры, поскольку при проведении новых процедур, возникших из-за расторжения контрактов, вновь несутся транзакционные издержки.

Вывод

В настоящем исследовании выдвигались концептуальные основы организационно-экономического механизма, направленного, в том числе, на снижение транзакционных издержек заказчиков СМР по 44-ФЗ, что является одной из характеристик его эффективности. Помимо снижения транзакционных издержек может быть выражен и оперативный эффект – абсолютное снижение затраченного времени реализации государственного строительного заказа при расторжении контракта с предыдущим исполнителем (соисполнителем). Получаемый оперативный эффект прогнозируемо будет содействовать сохранению/улучшению ритмов реализации планов-графиков заказчиков.

Отдельно стоит отметить, что данный механизм также стимулирует развитие квалификационных и ресурсных требований к участникам СРО, что обеспечит содействие улучшению ритма строительного потока, а также качества СМР.

Развитие концептуальных основ выдвинутого в исследовании механизма необходимо направить в сторону частоправного регулирования, повышения значимости неценовых критериев оценки предложения, предъявления требований к субподрядчикам (соисполнителям) государственного строительного заказа.

Список источников

1. Герасимов, О. А. Эффективность правового регулирования предпринимательской деятельности в реальном секторе экономики России (на примере отдельных отраслей): дис. ... д-ра юрид. наук: 5.1.3 / Герасимов Олег Анатольевич. – Екатеринбург, 2022. – 472 с.
2. Фархутдинов, Р. Д. Эффективность перехода строительной отрасли от лицензирования к саморегулированию / Р. Д. Фархутдинов // Вестник экономики, права и социологии. – 2011. – № 3. – С. 149-152.
3. Уварова С. С., Мышовская Л. П., Беляева С. В. Направления совершенствования системы саморегулирования в строительстве с точки зрения теории изменений // Вестник МГСУ. – 2016. – №. 8. – С. 110-120.
4. Мхитарян, Ю. И. Юридическая ответственность и проблемы дополнительной имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций / Ю. И. Мхитарян // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 4(135). – С. 48-56.
5. Мхитарян, Ю. И. Теория приоритетного развития саморегулируемых организаций и актуальные проблемы совершенствования законодательства // Век качества. – 2022. – №. 1. – С. 10-25.
6. Васючкова, О. А. Способы обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Васючкова Оксана Андреевна – Москва, 2020. – 227 с.

7. Калмыкова, А. В. Техническое регулирование в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Калмыкова Анастасия Валентиновна – Москва, 2020. – 317 с.
8. Полещук, С. М. Управление развитием предпринимательских структур на основе совершенствования хозяйственных связей: дис. ... канд. эк. наук: 08.00.05 / Полещук Светлана Михайловна – Санкт-Петербург, 2020. – 173 с.
9. Система госзакупок в Российской Федерации – 2020. Ежегодный доклад [Текст] / К. И. Головщинский, М. С. Сабирова, М. И. Давыдов и др.; отв. ред. А. Т. Шамрин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. – 70 с.
10. Цветков Ю. А. Классификация проблем функционирования системы государственного строительного заказа //Актуальные проблемы строительной отрасли и образования-2021. – 2022. – С. 1110-1117.
11. Совершенствование методики выбора исполнителя государственного строительного заказа / К. В. Малинина, И. В. Дроздова, Г. Ф. Щербина, Р. Р. Козаков // Экономика и предпринимательство. – 2021. – № 10(135). – С. 909-914..
12. Совершенствование нестоимостных критериев оценки потенциальных исполнителей государственного строительного заказа / Е. Г. Гужва, С. А. Ершова, И. В. Дроздова, Р. Р. Козаков // Экономика и предпринимательство. – 2021. – № 9(134). – С. 917-921.
13. Мельникова, Е. С. Контрактные отношения в процессе реализации государственного заказа проектной деятельности в строительстве: дис. ... канд. эк. наук: 08.00.05 / Мельникова Евгения Сергеевна – Санкт-Петербург, 2021. – 241 с.
14. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в РФ за 2020 год»//Аналитический центр при Правительстве РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf> (дата обращения: 16.10.2022).

References

1. Gerasimov, O. A. Efficiency of legal regulation of entrepreneurial activity in the real sector of the Russian economy (on the example of individual industries): dis. ... Dr. jurid. Sciences: 5.1.3 / Gerasimov Oleg Anatolevich. - Yekaterinburg, 2022. - 472 p.
2. Farkhutdinov, R. D. Efficiency of the construction industry transition from licensing to self-regulation / R. D. Farkhutdinov // Bulletin of Economics, Law and Sociology. - 2011. - No. 3. - P. 149-152.
3. Uvarova S. S., Myshovskaya L. P., Belyaeva S. V. Directions for improving the system of self-regulation in construction from the point of view of the theory of changes // Vestnik MGSU. – 2016. – no. 8. - P. 110-120.
4. Mkhitarian, Yu. I. Legal responsibility and problems of additional property liability of members of self-regulatory organizations / Yu. I. Mkhitarian // Bulletin of the Saratov State Law Academy. - 2020. - No. 4 (135). - P. 48-56.
5. Mkhitarian, Yu. I. Theory of priority development of self-regulatory organizations and actual problems of improving legislation // Age of quality. – 2022. – no. 1. - P. 10-25.
6. Vasyuchkova, OA Ways to ensure the property liability of members of self-regulatory organizations: dis. ... cand. legal Sciences: 12.00.03 / Vasyuchkova Oksana Andreevna - Moscow, 2020. - 227 p.
7. Kalmykova, A. V. Technical regulation in modern conditions: dis. ... cand. legal Sciences: 12.00.14 / Kalmykova Anastasia Valentinovna - Moscow, 2020. - 317 p.
8. Poleshchuk, S. M. Management of the development of entrepreneurial structures based on the improvement of economic relations: dis. ... cand. eq. Sciences: 08.00.05 / Poleshchuk Svetlana Mikhailovna - St. Petersburg, 2020. - 173 p.
9. Public procurement system in the Russian Federation - 2020. Annual report [Text] / K. I. Golovshinsky, M. S. Sabirova, M. I. Davydov and others; resp. ed. A. T. Shamrin; National research University «Higher School of Economics». - M. : Ed. house of the Higher School of Economics, 2021. - 70 p.

10. Tsvetkov Yu. A. Classification of functioning problems of the state construction order system // Actual problems of the construction industry and education-2021. - 2022. - P. 1110-1117.

11. Malinina K. V., Drozdova I. V., Shcherbina G. F., Kozakov R. R. Improving the methodology for choosing the contractor for the state construction order // Economics and Entrepreneurship. - 2021. - No. 10(135). – P. 909-914..

12. Improvement of non-cost criteria for assessing potential executors of the state construction order / E. G. Guzhva, S. A. Ershova, I. V. Drozdova, R. R. Kozakov // Economics and Entrepreneurship. - 2021. - No. 9(134). - P. 917-921.

13. Melnikova, E. S. Contractual relations in the process of implementing the state order of design activities in construction: dis. ... cand. eq. Sciences: 08.00.05 / Melnikova Evgenia Sergeevna - St. Petersburg, 2021. - 241 p.

14. Report on the results of the expert-analytical event «Monitoring the development of the system of state and corporate procurement in the Russian Federation for 2020»//Analytical Center for the Government of the Russian Federation. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf> (accessed: 16.10.2022).

Для цитирования: Кощев В.А., Кощев М.В. Распределение уровней ответственности саморегулируемых организаций и государственного строительного заказчика // Московский экономический журнал. 2022. № 12. URL: <https://qje.su/ekonomicheskaya-teoriya/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-12-2022-59/>

© Кощев В.А., Кощев М.В., 2022. Московский экономический журнал, 2022, №