

3/23

ПРЕПРИНТЫ

МИКРОЭКОНОМИКА ОТРАСЛЕВЫЕ РЫНКИ
ПРОМЫШЛЕННАЯ КОНКУРЕНТНАЯ
И ИНФРАСТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА
MICROECONOMICS INDUSTRY MARKETS,
INDUSTRIAL, COMPETITION AND
INFRASTRUCTURE POLICY

Н. Ю. Яськова, Л. И. Зайцева

**АТЕХНОЛОГИИ БЕСКОНФЛИКТНОГО
СТРОИТЕЛЬСТВА КАК НЕОТЪЕМЛЕМОЕ
УСЛОВИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННО-
СТРОИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**ТЕХНОЛОГИИ БЕСКОНФЛИКТНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА
КАК НЕОТЪЕМЛЕМОЕ УСЛОВИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ
ИНВЕСТИЦИОННО-СТРОИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ**

Яськова Н.Ю.

д.э.н., заведующая кафедрой Инвестиционно-строительного бизнеса и управления
недвижимостью ИОМ.
ORCID: 0000-0001-8632-3420. E-mail: yaskova-ny@ranepa.ru

Зайцева Л.И.

к.ю.н., доцент кафедры Инвестиционно-строительного бизнеса и управления
недвижимостью ИОМ
ORCID: 0000-0002-8325-4342. E-mail: zaytseva-li@ranepa.ru

Москва 2023

Аннотация. Сложившаяся геополитическая ситуация, осложненная санкционным давлением, падением реальных доходов населения, обострением противоречий участников инвестиционно-строительной деятельности формирует **актуальность** темы, а подход к её разработке – **научную новизну**. Таким образом, **цель** исследования – сформировать механизмы бесконфликтного строительства, позволяющие преодолеть санкционные вызовы и выйти на траекторию устойчивого инновационного развития. Для достижения данной цели авторами были поставлены **задачи**, связанные с оценкой стратегических, законодательных, организационно-методических мер государственного регулирования строительной деятельности, а также отдельных аспектов судебной практики, выявлением условий и формированием технологий бесконфликтного строительства для преодоления воздействия деструктивных факторов развития строительства. Исследование подготовлено на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте РФ на 2023 год. Методологическую базу исследования составили следующие **методы** научного познания: холистический подход, проектно-ориентированный подход, системно-динамический метод. По итогам его проведения авторами сделаны **выводы** о необходимости преодоления конфликтогенных факторов различной направленности путем перехода на опережающий тип регулирования строительной отрасли и принятия мер, направленных на модификацию управленческих, коммуникационных и организационно-методических подходов и стратегий. Исходя из этого, авторами в **рекомендательных целях** обозначены технологии бесконфликтного строительства и направления совершенствования подходов к действующему регулированию в административной, компетентностной и цифровой плоскости. **Перспективы** исследований по данной тематике связаны с внедрением механизмов бесконфликтного строительства в практическую деятельность государственных органов и хозяйствующих субъектов, а также с развитием дополнительных компетенций всех участников проектов.

Ключевые слова: инвестиционно-строительная деятельность, санкционное давление, меры государственного регулирования, бесконфликтное строительство, потенциал цифровизации, технологический пакет, механизмы трансформации, принципы ценообразования.

УДК 005(094); 007(094); 35(094); 658(094); 338(094)

**Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education
“THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND
PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPA)”**

**CONFLICT-FREE CONSTRUCTION TECHNOLOGIES AS AN ESSENTIAL
PREREQUISITE FOR THE TRANSFORMATION OF INVESTMENT AND
CONSTRUCTION PROCESSES**

Yaskova N.Y.

Doctor of Economic Sciences, Head of the Department of Investment and Construction
Business and Real Estate Management of Institute of Industry-type Management.
ORCID: 0000-0003-2739-8912. E-mail: yaskova-ny@ranepa.ru

Zaytseva L.I.

Phd in law, Associate professor of the Department of Investment and Construction Business and
Real Estate Management of Institute of Industry-type Management.
ORCID: 0000-0003-2739-8912. E-mail: zaytseva-li@ranepa.ru

Moscow 2023

Annotation. The current geopolitical situation, complicated by sanctions pressure, falling real incomes of the population, aggravation of contradictions between participants in investment and construction activities, forms the **relevance of the topic**, and the approach to its development – **scientific novelty**. Thus, the **purpose** of the study is to form conflict-free construction mechanisms that allow overcoming sanctions challenges and entering the trajectory of sustainable innovative development. To achieve this goal, the authors set **tasks** related to the assessment of strategic, legislative, organizational and methodological measures of state regulation of construction activity, as well as certain aspects of case law, identification of conditions and formation of conflict-free construction technologies to overcome the impact of destructive factors of construction development. The study was prepared on the basis of the materials of the research work carried out in accordance with the State Task of the RANEPА for 2023. The methodological basis of the research was the following scientific **methods**: holistic approach, project-oriented approach, system-dynamic method. Based on the results of its implementation, the authors draw **conclusions** about the need to overcome conflict-causing factors of different nature by moving to an advanced type of regulation of the construction industry and taking measures aimed at modifying managerial, communication, organizational and methodological approaches and strategies. Based on this, the authors have outlined conflict-free construction technologies and directions for improving approaches to current regulation in the administrative, competence and digital plane for **recommendation purposes**. **Prospects** for research on this topic are associated with the introduction of conflict-free construction mechanisms into the practical activities of state bodies and economic entities, as well as with the development of additional competencies of all project participants.

Keywords: investment and construction activity, sanctions pressure, government regulation measures, conflict-free construction, digitalization potential, technological package, transformation mechanisms, pricing principles.

UDK 005(094); 007(094); 35(094); 658(094); 338(094)

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	6
1. Оценка действенности мер государственного регулирования инвестиционно-строительной сферы.....	8
2. Выявление необходимых и достаточных условий бесконфликтного строительства.....	10
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	23
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	26

Введение

Актуальность темы и постановка проблемы. В контексте современных вызовов «бесконфликтность» трансформируется в способность урегулировать разногласия и устранять противоречия максимально конструктивным образом с учетом интересов участников отношений и приоритетов развития системы в целом. То есть указанное понятие означает не отсутствие споров и конфликтов (их возникновение неизбежно особенно в сложных, комплексных реалиях), а создание механизмов, способствующих устранению деструктивного элемента, обеспечение наиболее эффективного выхода из конфликтной ситуации (если она возникла) и, как наиболее приоритетный вариант – предотвращение эскалации противоречий между спорящими сторонами.

Следовательно, для реализации обозначенной цели необходима разработка технологического пакета, направленного на трансформацию существующих подходов.

Степень разработанности проблемы. В целом проблеме снижения конфликтности в строительной отрасли уделено особое внимание в работах зарубежных исследователей. Отдельные аспекты отражены в материалах, посвящённых управлению проектами (таких как Руководство по управлению проектами (РМВОК), проформы Международной федерации инженеров-консультантов (ФИДИК) и др.).

В отечественной литературе представлены публикации, посвященные отдельным аспектам устойчивого функционирования отрасли без целостного и системного анализа проблематики бесконфликтности.

Таким образом, необходимо отметить отсутствие комплексных работ, сфокусированных на мерах государственного регулирования (включая судебную практику) в контексте снижения эскалации противоречий участников инвестиционно-строительной деятельности и обеспечение условий бесконфликтности.

Цель исследования заключается в разработке технологий бесконфликтного строительства в контексте современных вызовов. Для достижения поставленной цели были решены следующие **задачи**: классифицированы и систематизированы меры государственного регулирования строительной деятельности, оценена их эффективность исходя из возможности обеспечения условий бесконфликтного

строительства, для трансформации существующих подходов предложены технологии бесконфликтного строительства. В работе проверяется **гипотеза**, что для преодоления кризисных явлений и санкционного давления необходимо обеспечение условий бесконфликтного строительства с использованием разработанного технологического пакета.

Методологию исследования составляют следующие методы научного познания: холистический подход, проектно-ориентированный подход, системно-динамический метод, а также метод сравнительного анализа.

Научная новизна исследования заключается в разработке технологий бесконфликтного строительства, нацеленных как на область законодательного регулирования, так и на практическую сферу контрактного менеджмента и управленческих стратегий.

Практическая значимость результатов проведенного исследования связана с возможностью их использования государственными органами при выполнении функции регулятора и хозяйствующими субъектами при реализации проектов в инвестиционно-строительной сфере.

1. Оценка действенности мер государственного регулирования инвестиционно-строительной сферы

Меры государственного регулирования представляют собой целенаправленную деятельность государства, ориентированную на создание условий реализации процессов, их развития, изменения и прекращения. Специфика такого регулирования обусловлена как внутренними, так и внешними факторами, к числу которых относятся современные вызовы и кризисные явления, в том числе, связанные с санкционным режимом.

Исходя из направленности и наличия обязательной силы обозначенные меры могут быть классифицированы следующим образом:

Меры стратегического характера:

- Административное направление нацелено на ускорение и оптимизацию соответствующих процедур, таких как подготовка градостроительной документации.
- Цифровизация строительных процессов: создание информационных площадок, содержащих требования в сфере строительства, баз данных проектной документации, ТИМ, градостроительных документов.
- Компетентностная составляющая выражается в развитии дополнительных компетенций ключевых участников проектов, что приведет в том числе к совершенствованию механизма строительного контроля.

Законодательные меры (обще-регуляторные, запретительные, ограничительные, антисанкционные, стимулирующие/меры поддержки).

Принятие данных мер нацелено на реализации стратегических приоритетов развития, обозначенных выше.

Так, оптимизации и ускорению реализации проектов и сокращению инвестиционного цикла способствовали ряд положений, внесенных в Градостроительный кодекс РФ (пр.: статьи 5.2, 28.1 отдельные части статей 47-49 и т.д.) [1ГрадК].

Особое значение в современных реалиях приобрели стимулирующие/меры поддержки, а также антисанкционные положения. Их совокупность представляет собой, по сути, антикризисный план, предусматривающий внесение изменений в действующее законодательство на различных уровнях: механизмы субсидирования, льготного кредитования отдельных строительных проектов, частичное снятие

некоторых административных барьеров, упрощение процедуры совершения юридически значимых действий с объектом строительства (получение разрешений, проведение проверок, прохождение экспертизы и т.д.), упрощенный порядок внесения изменений в проектную документацию в целях замены импортных материалов и оборудования на российские аналоги и др. В целях оказания поддержки проектировщикам, строительным компаниям и компаниям, выполняющим инженерные изыскания, расширены возможности по предоставлению займов саморегулируемыми организациями своим членам за счет средств компенсационных фондов.

Организационно-методические меры государственного регулирования

Данные меры нацелены на создание базиса для дальнейшей разработки и внедрения эффективных механизмов. Они носят рекомендательный характер и призваны упорядочить систему отношений с учетом выявленных проблемных аспектов. Примером таких мер являются методические рекомендации Минстроя России по различным вопросам, а также разработки профессионального сообщества.

Судебная практика и позиции судов вышестоящих инстанций также выполняют регуляторную функцию, устраняя пробелы законодательных и подзаконных актов.

Основным критерием, определяющим (для целей исследования) действенность мер государственного регулирования инвестиционно-строительной сферы, является способность обеспечить условия бесконфликтного строительства, рассмотренные в следующем разделе.

2. Выявление необходимых и достаточных условий бесконфликтного строительства

Изучение отраслей с точки зрения степени конфликтности позволяет выявить возможные способы ее снижения и разработать меры по тем направлениям, которые обозначены в предыдущем разделе: стратегический, законодательный, организационно-методический вектор, а также судебная практика.

В отношении строительной отрасли увеличение уровня конфликтности является контролируемым процессом, который препятствует реализации основных целей, поставленных Минстроем: сокращение инвестиционного цикла реализации проекта, уменьшение количества расторгнутых государственных контрактов, снижение административных барьеров, оптимизация существующих процедур.

Обозначенные цели свидетельствуют о нацеленности на разрешение как горизонтальных, так и вертикальных конфликтов. Примером горизонтальных конфликтов может быть отсутствие конструктивного взаимодействия между уполномоченными органами (например, прокуратура и орган, выдавший разрешение на строительство при оспаривании такого разрешения). Вертикальный конфликт – споры между застройщиками и государством, в том числе, о признании незаконными действий (бездействия), взысканию убытков за срыв реализации проекта строительства и так далее.

Причинами вертикальных конфликтов могут быть психологическая дистанция между спорящими сторонами, приоритет властных полномочий, различия в ценностных ориентирах, ограниченные ресурсы более слабой стороны, а также отсутствие концептуальных подходов, нацеленных на снижение конфликтности, в рамках деятельности конкретного публичного органа.

Кроме того, эксперты Фонда «Институт развития города» также выделяют уровень градостроительной конфликтности, который представляет собой соотношение количества судебных градостроительных споров (годовой объем) к интенсивности градостроительных процессов (среднегодовой ввод жилья на душу населения и на единицу территории соответствующей городской агломерации). С 2018 года наблюдается систематический рост данного показателя.

Анализ влияния уровня конфликтности на интенсивность градостроительного процесса показал, что повышение первого показателя неизбежно влечет ряд

негативных последствий [2]:

- увеличение сроков, стоимости и издержек строительства для застройщиков, отзыв разрешений на строительство и заморозка объектов строительства с высокой степенью готовности (80–90 %), приостановка деятельности и банкротство строительных организаций;

- сокращение объема инвестиций в строительную отрасль Российской Федерации, невозможность внедрения передовых технологий строительства, замедление инфраструктурного и промышленного развития территорий, снижение эффективности мер государственной поддержки;

- сокращение объема ввода жилья в эксплуатацию, рост стоимости вводимого жилья для конечных приобретателей, снижение удовлетворенности населения качеством городской среды в целом, рост социальной напряженности;

- увеличение нагрузки судебной системы Российской Федерации в виде строительных споров с высоким уровнем технической сложности, охватывающих несколько комплексных вопросов.

Именно к таким выводам пришли участники обсуждения по итогам круглого стола на тему «Предупреждение конфликтов в сфере градостроительной деятельности (в том числе с использованием процедуры медиации)», проведенного в Общественной палате Российской Федерации 18 мая 2022 года.

Кроме того, важно обозначить *конфликтогенные факторы* в строительной отрасли (таблица 1), наметившиеся в последние годы, которые порождают как вертикальные, так и горизонтальные конфликты:

- социальные,
- технологические,
- экономические,
- политические,
- правовые,
- организационно-методологические [3].

В сложившихся реалиях из пяти стратегий поведения в конфликте, именно - уступка, избегание, конфронтация, компромисс, сотрудничество, наиболее приемлемыми для целей разрешения строительных споров являются последние две.

Таблица 1 – Конфликтогенные факторы в строительной отрасли

Факторы	Характеристика фактора	Последствия возникновения разногласий
<i>Социальные</i>	Повышенная значимость объектов и интерес общественности и СМИ, повышение плотности строительства, потребительский экстремизм	Высокие репутационные издержки, негативный имидж застройщика, возможное банкротство
<i>Экономические</i>	Незавершенность реформы ценообразования, колебания цен на стройматериалы, разрушение цепочек поставок, повышение ключевой ставки рефинансирования, снижения покупательской способности	Невозможность планирования, приостановление деятельности, расторжение контрактов (в отсутствии гибкости)
<i>Технологические</i>	Усиление инновационной составляющей, отражающей тенденцию цифровизации, внедрение технологий информационного моделирования	Невозможность реализации потенциала информационных технологий, разрозненность участников проекта, отсутствие полноценного мониторинга и превентивной составляющей в реализации проектов
<i>Политические</i>	Санкционный режим, вынужденные ограничения в части взаимодействия с иностранными контрагентами	Неумение адаптироваться под изменившиеся условия реализации проектов, в том числе в части форс-мажорных обстоятельств
<i>Правовые</i>	Снижение регуляторной нагрузки и административных барьеров; отсутствие эффективных механизмов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), устаревшие положения законодательства, регулирующие отношения по реализации проекта	Фрагментарное использование потенциала ГЧП, мер поддержки; нежелание участвовать в проектах с государственным участием, отсутствие перспективных направлений по развитию инфраструктуры и территорий
<i>Организационно-методологические</i>	Отсутствие проработанных типовых форм контрактов и рекомендаций по их составлению в современных реалиях, фрагментарное использование проектоориентированных положений договоров	Неэффективное разрешение споров, обострение противоречий, расторжение договора, неумение найти компромисс

С учетом специфики указанных факторов, а также общего уровня конфликтности в строительной отрасли проведенный анализ позволил выявить следующие необходимые и достаточные условия бесконфликтного строительства:

1. Преодоление отсталости законодательного регулирования.

Анализ мер государственного регулирования строительной деятельности, представленный в Разделе 4, показал, что в настоящее время идет процесс активного изменения ГрК РФ в части оптимизации существующих процедур и мероприятий в строительстве и формирование единых правил взаимоотношений застройщиков и регуляторов на всех этапах инвестиционно-строительного цикла. Внесенные поправки, безусловно, оказывают положительное влияние на функционирование отрасли и упрощает процесс реализации строительных проектов.

Вместе с тем существенного дополнения требуют также положения Гражданского кодекса РФ, регулирующие отношения строительного подряда и генерального подряда (пар. 3 главы 37 ГК РФ [4]), то есть основу реализации проекта в части использования контрактных конструкций.

Следует отметить, что обозначенное регулирование, связанное с реализацией проектов, не нацелено на кризисные фазы экономики. Контрактные конструкции традиционного строительного подряда и иных договоров, сопровождающих проектную деятельность, содержат наиболее общие алгоритмы действий для решения текущих задач [5] и не закрепляют специальных условий и оговорок для регламентации отношений в условиях форс-мажорных обстоятельств, вызванных глобальными вызовами (санкциями, локдаунами, иными мерами принудительного непредвиденного характера). Кроме того, отсутствуют особые положения в отношении такого направления, как управление строительством, осуществляемого профессиональными участниками строительного рынка, не отражено многообразие инвестиционных схем в строительной деятельности, не разработан сбалансированный механизм взаимодействия участников проекта и распределения рисков с учетом интересов заказчика, подрядчика и иных субъектов комплексной организационной цепочки правоотношений и длительного жизненного цикла строительного проекта [6].

В настоящее время усложняются функции основного исполнителя, масштабируется деятельность подрядчика, к задачам которого может относиться сопровождение всего жизненного цикла проекта. Следовательно, положения

договоров в части предмета, существенных условий, ответственности, распределения рисков, внесения изменений должны учитывать комплексный функционал подрядчика. В этой связи нельзя не отметить опыт зарубежных государств по созданию типовых форм контрактов, учитывающих сложные реалии современности, которые формируют так называемое формулярное право [7]. Примерами таких форм являются: разработки Международной федерацией инженеров-консультантов (ФИДИК) на основе обычаев, стандартов и наиболее востребованных способов организации инвестиционно-строительных отношений [8]. Кроме того, показательным является практика Великобритании в области строительного права, а именно - частноправовые регуляторы строительных отношений, отраженные в Типовых договорах: строительного подряда 2016 (JCT SBC 2016), подряда на незначительные (вспомогательные) работы 2016 (JCT MW 2016), проектирования и строительства 2016 (JCT DB 2016); на управления строительством (JCT CM 2016) и др. В качестве вспомогательных, сопутствующих строительству договоров, применяются Типовой договор оказания услуг архитектора (RIBA), Договор об оказании профессиональных услуг (NEC 4) и др. [9]. Ценность подобных разработок объясняется проектоориентированностью, то есть включением комплекса процедур, в том числе, преддоговорных, организационно-подготовительных, опосредующих начало проектирования и строительства, схем взаимодействия участников строительного процесса, разрешения споров на всех этапах жизненного цикла и так далее.

Важное значение имеет также пересмотр подходов к государственным закупкам и внедрение дополнительных (альтернативных) критериев оценки потенциального исполнителя: надежность и качество выполнения работ (репутационный критерий выбора исполнителя), фокусировка на экологических аспектах (устойчивое строительство, минимизация негативного воздействия на окружающую среду), общий вклад в устойчивое развитие отрасли (благоустройство территории, создание рабочих мест, иные социальные эффекты). Очень показательным в этой части мог бы стать опыт ЕС: Директивы о закупках 2014 года, которые позволили оценивать не только предложенную цену, но и экономические, социальные и экологические эффекты.

Кроме того, модификация в сфере законодательства о закупках необходима для реализации потенциала такой контрактной конструкции, как Договор Альянса при

реализации строительных проектов (FAC-1 Framework Alliance Contract), позволяющей вовлекать ключевых участников проекта на ранних стадиях. Речь идет о формировании виртуальной организации с введением специальной должности – управляющего альянсом с целью координации совместной деятельности. Данный рамочный договор об управлении реализацией проекта предусматривает двухступенчатую систему закупочных процедур. Следовательно, внедрение такого формата взаимодействия невозможно без совершенствования подходов к проведению торгов.

По мнению ряда экспертов, для снижения уровня потребительского экстремизма и злоупотреблений при применении закона «О защите прав потребителей» необходимо также урегулировать некоторые вопросы, касающиеся оценки качества строительных работ и требований, предъявляемых к деятельности экспертов-оценщиков [10].

Отдельного внимания заслуживают положения законодательства, регулирующие разрешение споров. В целях обеспечения отраслевого подхода, соответствующие положения должны содержаться в профильных законодательных актах, регулирующих непосредственно реализацию строительных проектов. Так, речь идет о дополнении Градостроительного кодекса РФ статьями, предусматривающими, что споры, возникающие из градостроительных отношений (статья 2 ГрК РФ), могут быть урегулированы посредством альтернативных способов разрешения споров с участием в качестве посредника независимого лица – медиатора (процедуры медиации), в соответствии с положениями Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)".

1.1. Трансформация титула на землю – переход от строительной аренды к праву застройки. В продолжение анализа действующего регулирования инвестиционно-строительной деятельности важно выделить аспект, касающийся оформления прав на земельный участок как важнейший этап реализации проекта. Речь идет об ограниченном вещном праве владения и пользования чужим земельным участком в целях возведения на нем здания или сооружения и его последующей эксплуатации. Право застройки подлежит государственной регистрации и устанавливается на основании договора об установлении такого права застройки

сроком, не менее 50 и не более 100 лет. Лицо, обладающее правом застройки, вправе распорядиться им любым способом (отчуждать его, передавать в залог и др.).

Авторы законопроекта, лежащего в основе реформы гражданского законодательства [11], пришли к выводу о том, что в отсутствие специализированного вещного права реализация строительных проектов становится крайне затруднительной¹. Вместе с тем вопрос о возможности введения права застройки и внесения изменений в Гражданский кодекс РФ в силу своей дискуссионности в настоящее время не разрешен.

2. Следующим условием бесконфликтного строительства является использование на практике контрактных конструкций, учитывающих современные реалии, вызовы и кризисные явления. Выше обозначены актуальные аспекты законодательного регулирования данной области и разработки типовых форм контрактов. Вместе с тем даже в отсутствии изменений в законодательстве хозяйствующие субъекты не лишены возможности модифицировать применяемые подходы на уровне практической деятельности.

Рассмотрим проблемные аспекты составления договоров, которые существенным образом влияют на уровень конфликтности:

1) неравномерное распределение рисков в контрактах. Анализ практики формирования положений отдельных договоров строительного подряда, показал, что часто встречающимися источниками возникновения споров между сторонами являются следующие проблемные аспекты:

- некорректное обозначение сути обязательств и функционала исполнителя (то есть предмета договора), объема прав и обязанностей участников правоотношений и ответственности за нарушение обязательств. Зачастую такая ситуация возникает, если генеральный подрядчик, по сути, выполняет функции по управлению строительством и не выполняет работы самостоятельно, что приводит к смешению подряда и оказания услуг;

- отсутствие положений, касающихся правил выполнения дополнительных и/или замещающих работ, либо выполнение работ «под ключ», когда длительный процесс согласования не требуется;

¹ По результатам обсуждения на VII Всероссийском юридическом форуме Гражданско-правовое регулирование имущественного оборота: основные проблемы и практические рекомендации.

- негибкие положения, в том числе, касающиеся порядка корректировки проектной документации на этапе осуществления строительных работ;
- отсутствие или недостаточная детализация условий, касающихся гарантийных обязательств;
- неточные положения, касающиеся обеспечения исполнения обязательств, реализации секундарных прав (то есть возможность одного из участников гражданского оборота своей односторонней сделкой изменить или прекратить существующее правоотношение): право одностороннего отказа от договора, гарантийных удержаний и так далее;
- отсутствие детального и системного регулирования процедурных аспектов, относящихся к взаимодействию сторон, например, в части значимых уведомлений о дефектах, приемке работ и так далее;
- наличие противоречивых данных в основном тексте договора и в приложениях к нему [12].

2) непродуманные положения (оговорки) о разрешении споров, которые содержат формальное указание на претензионный порядок без проведения таких процедур как медиация, посредничество, ранняя оценка спора, привлечение экспертов и проведение внесудебной экспертизы в гибком формате и так далее.

3) кабальные и ущемляющие интересы исполнителя условия договоров:

- положение о том, что отсутствие авансирования не является основанием для невыполнения работ;
- обязательство подрядчика по оплате работ субподрядчику возникает только после поступления средств от заказчика (так называемое, «pay when paid»);
- чрезмерная сумма договорной неустойки, возлагаемая на подрядчика, которая может быть рассчитана не от стоимости этапа работ, а от всей суммы договора;
- завышенные требования к банкам, предоставляющим банковскую гарантию;
- громоздкие схемы согласования дополнительных работ и др.

3. Третьим условием бесконфликтности строительства является практикоориентированная судебная практика, формирующаяся с учетом отраслевого подхода.

Помимо непосредственно разрешения споров судебные инстанции формируют позиции, изложенные в судебных актах (особенно окружных судов и Верховного

Суда РФ), которые выполняют функции устранения противоречий в действующем регулировании (в отношении особенностей применения норм к отдельным правоотношениям) и восполнения пробелов, в том числе, в части понятийного аппарата.

В качестве примера можно привести понятие «объект незавершенного строительства», которое отсутствует в законе, но при этом его признаки обозначены в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». В соответствии с пунктом 38 при разрешении вопроса о признании правомерно строящегося объекта недвижимой вещь (объектом незавершенного строительства) необходимо установить, что на нем по крайней мере полностью завершены работы по сооружению фундамента или аналогичные им работы (пункт 1 статьи 130 ГК РФ). Замощение земельного участка, не отвечающее признакам сооружения, является его частью и не может быть признано самостоятельной недвижимой вещь (пункт 1 статьи 133 ГК РФ) [13].

К практикообразующим позициям, выработанным в последние несколько лет Верховным Судом РФ в отношении градостроительной деятельности, относятся:

1) *в отношении контрактных конструкций:*

- вывод о том, что правовая природа договора подлежит квалификации исходя из фактического вида обязательств и предусмотренных законодательством признаков отдельных видов договоров, независимо от указанного сторонами наименования квалифицируемого договора, названия его сторон, равно как и наименования способа исполнения. Толкование условий договора, которое может привести к извлечению необоснованного преимущества одной из сторон за счет двусмысленности предложенных ею формулировок, недопустимо. При наличии действующего договора дата перечисления предварительной оплаты для выполнения работ не является моментом начала течения срока исковой давности².

- если договором предусмотрено право удерживать штрафные санкции и иные суммы, причитающиеся подрядчику, то при рассмотрении споров о взыскании денежных средств за выполненные работы, необходимо устанавливать наличие

² Картоотека арбитражных дел. Дело № А40-208793/2021 [Электронный ресурс]. - URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/8b5a0371-034e-4373-83d0-fe0c70969ef6>

просрочки исполнения обязательств. Претензионный порядок урегулирования спора направлен на его оперативное разрешение и служит дополнительной гарантией защиты прав, в связи с чем срок на направление претензии, установленный условиями договоров, не является пресекательным и не влечет для сторон каких-либо последствий³.

- если договором предусмотрен максимальный размер ответственности подрядчика, то сумма неустойки за нарушение сроков выполнения работ не может превышать указанный размер с учетом того, что согласованный сторонами порядок определения размера неустойки не входит в противоречие с каким-либо явно выраженным законодательным запретом, не нарушает существо законодательного регулирования отношений по договору подряда, либо особо значимые охраняемые законом интересы и не приводит к грубому нарушению баланса интересов сторон⁴.

- наличие дополнительного соглашения об изменении сроков выполнения работ не исключает возможности расторгнуть договор подряда заказчиком за нарушение подрядчиком сроков, установленных до заключения данного соглашения, в случае, если указанные нарушения носили систематический характер⁵.

2) *в отношении привлечения к ответственности за нарушение градостроительных норм:*

- по применению статьи 9.5 КоАП РФ (нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию): наличие подтвержденного в судебном порядке права собственности на объект капитального строительства не наделяет правом его эксплуатации после реконструкции без получения в установленном порядке разрешения на ввод объекта в эксплуатацию

- привлечение к ответственности по части 1 статьи 9.4 КоАП РФ (нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов) не исключает начисления неустойки по контракту за аналогичные нарушения⁶;

³ Картоотека арбитражных дел. Дело № А40-204290/2021 [Электронный ресурс]. - URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/a0f6bee9-d109-47f1-9e10-5e327ecbfa07>

⁴ Картоотека арбитражных дел. Дело № А40-111773/2021 [Электронный ресурс]. - URL: А40-111773/2021

⁵ Картоотека арбитражных дел. Дело № А40-248759/2015 [Электронный ресурс]. – URL: А40-248759/2015

⁶ Картоотека арбитражных дел. Дело А40-43815/2021 [Электронный ресурс]. – URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/68bd2390-5a7e-4a3c-912c-9a5ac044a40a>

- возможность привлечения к ответственности по статье 6.7 КоАП г. Москвы (нарушение разрешенного использования земельного участка) в случае приобретения объекта после его реконструкции, которая привела к нарушению требований и ограничений по использованию земельного участка.

Представляется, что наибольшую значимость для судебной практики имеют споры, обладающие наибольшей степенью конфликтности, которые обладают эффектом «нивелированной ценности» и обратной силы: когда, несмотря на перспективность проекта и получение всех необходимых согласований, инициируются разбирательства, приводящие к замораживанию проекта и дальнейшему сносу уже построенных объектов (например, признание незаконным разрешения на строительство) по инициативе контрольно-надзорных органов. При этом существенным образом нарушаются права итоговых покупателей, инвестирующих в будущие объекты на ранних этапах.

Не стоит забывать, что отсутствие исходно-разрешительной документации само по себе не может служить основанием для сноса объекта самовольного строительства. Определяющим фактором, влияющим на возможность легализации постройки, является соблюдение требований безопасности (отсутствие угрозы жизни и здоровью граждан) и возможность сохранения постройки (либо приведение в первоначальный вид). Именно такая логика содержится в проекте постановления Пленума ВС РФ «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении норм о самовольной постройке»⁷.

Анализ практики показала наличие следующих рисков, связанных с реализацией публичными органами (прокуратурой) функций по контролю и надзору⁸:

- оспаривание разрешения на строительство по прошествии значительного периода времени после начала строительства;
- возможность принятия судом обеспечительных мер в виде запрета по проведению строительных работ;
- взыскание ущерба в доход бюджета ввиду невозможности использовать землю из-за его построек, а также в связи повреждением слоя почвы при строительстве;

⁷ Отсутствует в свободном доступе.

⁸ Анализ проведен на основании материалов по делам, связанным с возведением гостиничного комплекса «Сады Киви» в г. Сочи. См.: дела № А32-27609/2022, А32-16432/2021, № А32-25800/2021, №А32-14208/2023. <https://kad.arbitr.ru/>

- обращение взыскания в пользу РФ на объекты незавершённого строительства;
- признание недействительным договора аренды земельного участка, и, как следствие необходимость освободить земельный участок (в связи с нарушением охраняемых законом интересов Российской Федерации и неопределенного круга лиц, например, в связи с изменением вида разрешенного использования и заключения дополнительного соглашения к договору аренды, что может быть расценено как предоставление земельного участка в целях строительства в обход установленной земельным законодательством процедуры;

- неприменение срока исковой давности, поскольку сделка по передаче земельного участка в аренду может быть признана ничтожной;

- отсутствие возможности компенсировать убытки, возникшие из-за замораживания проекта строительства, если установлена вина строительной компании в нарушении земельного, градостроительного, природоохранного законодательства;

Следует отметить, что в случае незаконного отказа в выдаче разрешительной документации уполномоченным органом практики взыскания убытков, вызванных такими действиями, в настоящее время не выработано⁹.

- возникновение прямых убытков ввиду ответственности перед итоговыми покупателями (инвесторами);

- наконец, колоссальные репутационные издержки, которые ставят под сомнение возможность дальнейшей успешной реализации иных проектов. Более того, высока вероятность банкротства строительной компании, ввиду обозначенных выше убытков, включающих, упущенную выгоду.

Кроме того, тенденцией последних нескольких лет стали судебные разбирательства о национализации предприятий. С 2020 года число дел, в рамках которых Генпрокуратура оспаривает результаты приватизации 90-х, выросло в 8 раз. В 2023 году арбитражные суды рассмотрели рекордное количество таких споров [14]. Причем, в ряде случаев инициирование процесса “деприватизации” стратегических активов происходит из-за возникновения конфликтной ситуации (как в случае с «Башкирской содовой компанией», дело получило резонанс из-за масштабных протестов экологов).

⁹ См., например, дела № А41-100804/2018, А41-63851/2018. <https://kad.arbitr.ru/>

4. Следующим условием бесконфликтного строительства является правовое оформление цифровизации (искусственный интеллект, смарт-контракты, электронные деньги, BIM-моделирование). Проведенный анализ показал, что регулирование в данной области практически отсутствует. Вместе с тем информационные модели объекта строительства активно используются на практике, но как таковых BIM-протоколов, разработанных на национальном уровне, в настоящее время не имеется. Хотя они выполняют важнейшие функции: обеспечение равного доступа к модели со стороны всех ключевых участников проекта, урегулирование вопросов, связанных с авторскими правами на модель, установление особенностей обмена данными в процессе реализации проекта, защита данных, качество информации и др.

Примерами разработок в указанной области являются: Национальный стандарт BIM, разработанный Американским институтом архитекторов (AIA) и Национальным Советом Архитектуры (NCARB) - National BIM Standard (NBS), Протокол BuildingSMART Alliance, разработанный консорциумом строительных организаций Великобритании, Руководство по использованию BIM-технологий, изданное строительным ведомством Сингапура и др.

5. И, наконец, важным условием бесконфликтного строительства является создание площадок для конструктивного диалога между бизнесом, государством и общественностью. В настоящее время наблюдается тенденция по активизации роли различных институтов защиты прав представителей бизнес-сообщества (например, общественный представитель уполномоченного при президенте РФ по защите прав предпринимателей по нацпроектам в сфере градостроительной политики). Вместе с тем налаженного взаимодействия между ними и застройщиками не выработано, равно как и не выражена готовность публичных органов вести конструктивный диалог.

Указанные площадки могли бы выполнять и информационно-аналитическую функцию по сбору, анализу и обобщению информации о наиболее успешных региональных и муниципальных практиках по реализации проектов, а также по профилактике и урегулированию градостроительных конфликтов с целью подготовки рекомендаций для органов власти всех уровней и организаций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ позволил выявить необходимые и достаточные условия бесконфликтного строительства, и несмотря на то, что отношения участников проекта потенциально конфликтногенны, проектоориентированность как важнейший принцип способен обеспечить баланс интересов участников, приоритетом для которых становится успешная и относительно бесшовная реализация проекта.

Для соблюдения указанного принципа выявлены технологии бесконфликтного строительства для достижения целей создания дружественных «горизонтальных» моделей сотрудничества:

1. Технологии опережающего регулирования инвестиционно-строительной деятельности. Существенное отставание законодательных норм и подзаконных актов не позволяет реализовать потенциал новых организационных форматов проектной деятельности. В основе применяемого подхода должны лежать результаты прогнозирования развития строительной отрасли, а также нацеленность на снижение уровня конфликтности, который свидетельствует о деструктивной направленности деловой активности хозяйствующих субъектов. Если в части регулирования административных процедур и барьеров, а также сокращения инвестиционного цикла и оптимизации проведения нескольких видов экспертиз, наблюдается существенный прорыв, то в области контрактных конструкций (в том числе, формирования типовых форм, разработки методологической базы для внедрения в практическую деятельность сотруднических моделей) требуется преодоление отсталости и «догоняющего» темпа развития.

2. Гибкий и адаптивный контрактный менеджмент. С учетом турбулентности процессов и систематически возникающих форс-мажорных обстоятельств управление изменениями и детализация процедур взаимодействия участников проекта должны стать неотъемлемыми составляющими контрактной стратегии. Речь идет о модификации договоренностей в части продления сроков, освобождения (либо снижения штрафных санкций), корректировки цены договора. При этом необходимо четко закреплять последствия утверждения мобилизационных планов и заключения дополнительных соглашений во избежание расторжения договора со стороны заказчика в связи с допущенными ранее нарушениями. Причем, зачастую важно определить оптимальный способ изменения условий договора, провести экспертную оценку и привлечь всех ключевых участников проекта. На

реализацию таких задач нацелены процедуры, обозначенные в контрактах, в основе которых лежит согласительный элемент.

3. Проектоориентированное управление спорами и разногласиями и медиативные технологии в рамках проектов. Основными свойствами, которыми должны обладать подходы к разрешению споров, являются: поэтапность, многоступенчатость, дифференцированность процедур исходя из существа разногласия, структурированность и регламентированный характер взаимодействия, независимость и компетентность лиц, привлеченных для участия в указанных процедурах.

4. Технологии превентивного воздействия на конфликтную составляющую проекта. На использование данной технологии нацелено создание специализированных комиссий по предотвращению споров, либо расширение компетенций представителей проектных команд. Основной задачей такого направления является мониторинг проекта на всех этапах жизненного цикла, координация действий его участников, ранняя оценка возникающих негативных факторов, которые могут стать критическими для целей реализации проекта.

5. Технологии согласительных процедур при проведении контрольно-надзорных мероприятий в строительной сфере (в том числе, с участием органов прокуратуры). Развитие данных процедур нацелено на недопущение возникновения споров с эффектом «нивелированной ценности», риски которых были исследованы в Разделе 2. С учетом тенденций, формирующихся, в том числе, в области самовольного строительства, основной целевой фокусировкой является устранение допущенных нарушений и сохранение объекта при условии соблюдения требований безопасности. Представляется, что аналогичный подход должен применяться и к перспективным для конкретного региона проектам, проверочные мероприятия в отношении которых инициированы после начала работ. Вопрос устранимого характера нарушений должен быть ключевым, в противном случае уровень деловой активности существенно снизится ввиду повышенной рисковости участия в проектах (в том числе, с государственным участием).

6. Технологии судебного содействия в использовании примирительных процедур применительно к строительным спорам. Анализ практики арбитражных судов Московского округа показал, что подавляющее большинство дел, в рамках которых инициирована процедура медиация в комнатах примирения, относились

именно к реализации инвестиционно-строительных проектов. Во всех случаях судьями проводился анализ споров с точки зрения медиабельности (основного критерия возможности заключения мирового соглашения) и разъяснялись преимущества использования альтернативных способов, таких как медиация. Конструктивным также оказывалось сотрудничество с Коллегией посредников при ТПП РФ с целью оказания квалифицированных услуг по проведению указанной процедуры.

7. Организационно-методическое сопровождение строительной деятельности со стороны профессионального сообщества. Важным шагом для реализации данной технологии станет создание Ассоциации технических заказчиков. Соответствующий меморандум о создании «Национального объединения технических заказчиков и иных организаций в сфере инжиниринга и управления строительством» подписан представителями инжиниринговых, подрядных и проектных компаний в области управления и контроля за строительством. Основная задача ассоциации будет заключаться в объединении компетентных компаний и создании инструментов, которые позволят всем участникам рынка пользоваться квалифицированными услугами. Предполагается, что функционал подобных объединений должен также касаться обеспечения условий бесконфликтного строительства, исследованных в Разделе 2.

БЛАГОДАРНОСТИ

Препринт подготовлен на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2023 год.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 04.08.2023 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023 г.) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения 25.10.2023).

2. Рекомендации Общественной палаты Российской Федерации по итогам круглого стола на тему «Предупреждение конфликтов в сфере градостроительной деятельности (в том числе с использованием процедуры медиации) от 18 мая 2022 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/rekomen-konflikti-gradostroitel18052022.pdf> (дата обращения 25.10.2023).

3. Тербалян В.М. Исследование факторов, влияющих на строительную отрасль России с помощью PESTLE-анализа // Бизнес-образование в экономике знаний. - 2022. - №2 (22). – С. 52-55.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) [Электронный ресурс]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/ (дата обращения 30.10.2023).

5. Макаров О.В. Дифференциация гражданско-правового режима строительной деятельности: теоретические проблемы // Юрист. - 2020. - № 1. - С. 53 – 58.

6. Ялилов А.Д. Гражданско-правовые договоры как регуляторы отношений в области строительства // Вестник экономики, права и социологии. – 2022. - № 1. – С.112-117.

7. Адамчук Е.Е. Зарубежный опыт правового регулирования договора строительного подряда // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2017. – № 2. – С. 71-76.

8. EPC/Turnkey Contract 2nd Ed (2017 Silver Book) [Электронный ресурс]. - URL: <https://fidic.org/books/epcturnkey-contract-2nd-ed-2017-silver-book> (дата

обращения 20.10.2023).

9. Договоры строительного подряда: Право и менеджмент: пер. с англ. / Уилл Хьюз, Ронан Чемпион, Джон Мэрдок / Под ред. М.Т. Беловой. – М.: Статут, 2019. – 669 с.

10. Бесконфликтное строительство: безопасность инвестиционного климата [Электронный ресурс]. – URL: <https://presscentr.rbc.ru/tpost/08iodxi551-beskonfliktnoe-stroitelstvo-bezopasnost?ysclid=lobibhrd2x689318924> (дата обращения 25.10.2023).

11. Проект федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. - URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1634826/> (дата обращения 27.10.2023).

12. Распределение рисков в договорах строительного подряда [Электронный ресурс]. - URL: https://zakon.ru/blog/2021/08/12/raspredelenie_riskov_v_dogovorah_stroitel'nogo_podryada (дата обращения 27.10.2023).

13. Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. - URL: <https://vsrf.ru/documents/own/8435/> (дата обращения 30.10.2023).

14. Генпрокуратура поставила рекорд по делам о пересмотре приватизации 90-х. Что общего у предприятий, которые изымает государство [Электронный ресурс]. - URL: <https://rtvi.com/stories/genprokuratura-postavila-rekord-po-delam-o-peresmotre-privatizaczii-90-h-что-общего-у-предприятий-которые-изымает-государство/?ysclid=lo8zc9emoh135440482> (дата обращения 23.10.2023).

**В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ РАНХиГС
РАССМАТРИВАЮТСЯ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ,
АКТИВНОМУ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ ИННОВАЦИЙ В
РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ