

УДК 343.35; 343.22

DOI 10.17150/2500-4255.2019.13(5).846-855

РЕЕСТРЫ, СОПРОВОЖДАЮЩИЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА, КАК ПРЕДМЕТ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

Ю.Г. Лескова¹, Ю.С. Поваров²¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация² Самарский национальный исследовательский университет им. академика С.П. Королева, г. Самара, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления

13 февраля 2019 г.

Дата принятия в печать

7 октября 2019 г.

Дата онлайн-размещения

31 октября 2019 г.

Ключевые слова

Единый государственный реестр; предмет преступления; государственный реестр саморегулируемых организаций; реестр членов саморегулируемой организации; национальный реестр специалистов; должностное лицо; саморегулируемая организация; национальное объединение саморегулируемых организаций

Финансирование

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект «Саморегулируемая организация как правовая модель внедрения и развития социального предпринимательства в строительной сфере» № 18-011-00974

Аннотация. В статье, следуя традиционному подходу «от общего к частному», авторы в системном ключе изучают проблематику отнесения реестров, ведущихся в связи с саморегулированием в строительной сфере, к предмету преступления (прежде всего с точки зрения субъектного и функционального факторов). При анализе понятия «единый государственный реестр», используемого в уголовном законодательстве, выделяются и критически оцениваются «буквальный» и «смысловой» интерпретационные подходы; при этом обосновывается концепт непосредственной фиксации конкретного реестра как предмета преступления в УК РФ и (или) специальном законе и утверждается о необходимости учета в первоочередном порядке при осуществлении такого нормирования критерия юридического значения реестра. Объектом детального рассмотрения (субъект и процедура ведения, содержание и юридическая роль, открытость и публичная достоверность и др.) становится каждый реестр, сопровождающий саморегулирование в области строительства. Внимание обращается на то, что лишь государственный реестр саморегулируемых организаций подпадает под действие правил ст. 285.3 УК РФ. В отношении остальных — «условно-публичных» — реестров (реестра членов саморегулируемой организации и национальных реестров специалистов) приводятся аргументы в пользу криминализации наиболее опасных деяний, сопряженных с искажением их данных. Делается вывод о необходимости исключения неопределенности в толковании понятия реестра как предмета преступления. Доказывается, что развитие законодательства на этот счет должно осуществляться в направлении унификации терминологии (с сопряжением ее с категориальным аппаратом Уголовного кодекса РФ) и непосредственной фиксации конкретного реестра как предмета преступления в Уголовном кодексе РФ и (или) специальном законе.

REGISTRIES SUPPORTING SELF-REGULATION IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY AS AN OBJECT OF CRIME

Yuliya G. Leskova¹, Iurii S. Povarov²¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, the Russian Federation² Samara National Research University, Samara, the Russian Federation

Article info

Received

2019 February 13

Accepted

2019 October 7

Available online

2019 October 31

Keywords

Unified state register; object of crime; state register of self-regulatory organizations; register of self-

Abstract. The authors follow the traditional «general-particular» structure and present a systemic study of the problem of considering registers that support self-regulation in construction to be objects of crime (primarily, from the viewpoint of subjective and functional factors). They analyze the concept of a «unified state register» used in criminal legislation, single out and critically assess the «literal» and the «meaning-based» interpretative approaches. Besides, they prove the necessity of the immediate inclusion of a specific register as an object of crime in the Criminal Code of the Russian Federation and (or) in a special law; they also claim that the legal value of this register should be viewed as the most important criterion during such regulation. The object of a detailed study (its subject and maintenance procedure, contents and legal role, transparency and public authenticity, and others) is every register that supports self-regulation in construction. The authors also draw

regulatory organization's members;
national registry of specialists;
officials; self-regulatory organization;
national association of self-regulatory
organizations

Acknowledgements

The study was financially supported by the Russian Foundation for Fundamental Research, project «Self-Regulatory Organization as a Legal Model for the Implementation and Development of Social Entrepreneurship in the Construction Sector» № 18-011-00974

attention to the fact that only the state register of self-regulatory organizations is subject to the rules of Art. 285.3 of the Criminal Code of the Russian Federation. As for other — «conditionally public» — registers (register of self-regulatory organization's members and national registers of specialists), the authors present arguments in favor of criminalizing most dangerous actions connected with the distortion of their data. They conclude that it is necessary to eliminate the ambiguity of interpreting the concept of a register as an object of crime. It is proven that the development of legislation in this area should be connected with the unification of terminology (and its agreement with the categories of the Criminal Code of the Russian Federation) and the inclusion of a specific register in the Criminal Code of the Russian Federation and (or) a special law as an object of crime.

Состоявшееся еще в 2010 г. отнесение единых государственных реестров (а равно документов, служащих основанием для внесения и изменения в них сведений) к предмету уголовно-правовой охраны было произведено в русле политики повышения эффективности противодействия рейдерству (включая так называемое госрейдерство). Именно антирейдерская направленность (сопряженная с пресечением не столько имущественных, сколько управленческих захватов [1, с. 17]), закрепленная ст. 285.3 Уголовного кодекса Российской Федерации «Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений» в купе со ст. 170.1, 185.2, 185.5 УК РФ, стала общим местом в литературе [2, с. 6; 3, с. 59; 4, с. 6], при этом нередко внимание акцентируется на том, что законодатель «фактически... ставит знак равенства между рейдерством и посягательством на корпоративные отношения» [5, с. 24].

Между тем охранительный потенциал ст. 285.3 УК РФ, конечно, намного обширнее, ибо в орбиту ее действия попадают случаи искажения данных всякого единого государственного реестра, предусмотренного законодательством РФ (невзирая на это, число осужденных по исследуемой статье, согласно статистическим выкладкам Судебного департамента при Верховном Суде РФ о состоянии судимости в России, минимально: в 2016 г. — 2 чел., в 2017 г. — 0 чел., в первом полугодии 2018 г. — 1 чел.)¹. Вообще, учетно-регистрационные процедуры, связанные с ведением властными инстанциями реестра, сопровождают многие сферы экономической и иной активности (в том числе при осуществлении строительной, архитектурно-проектировочной и подобной деятельности),

но, разумеется, не каждый систематизированный свод информации является предметом преступления.

Проблемы квалификации единого государственного реестра как предмета преступления: вводные замечания

В ст. 285.3 УК РФ говорится о единых государственных реестрах, предусмотренных законодательством РФ. Понятно, что речь идет об информационных ресурсах, содержащих систематизированную определенным образом юридически значимую информацию. Сложности, однако, возникают при толковании предикативных *правовых характеристик реестра*, который должен быть, во-первых, *единым*, во-вторых, *государственным* и, в-третьих, *предусмотренным действующим российским законодательством*. Пожалуй, только в отношении последнего параметра (опосредующего бланкетный характер исследуемой нормы) отсутствуют интерпретационные разночтения.

Оценка же реестра в качестве единого государственного порою, в силу отсутствия его универсального понятия, многообразия публичных реестров (при том что, «вопреки бытующему мнению, единые государственные реестры не основаны на каких-либо единых принципах и правилах ведения» [6, с. 13]) и, самое главное, их словесного обозначения, оказывается неэксплицитной. В данном контексте в настоящее время позволительно выделить два принципиально различных подхода к квалификации:

— *буквальный*, когда в качестве предмета преступления мыслятся «лишь те информационные объекты, в наименовании которых содержатся слова «единый государственный реестр» (этой установки, по заявлению Р.В. Амелина, придерживаются суды [7, с. 6]);

¹ URL: <http://www.cdep.ru>.

– *смысловой*, при котором неупотребление законодателем слов «единый» и (или) «государственный» при описании реестра не является безусловным поводом для отказа от применения ст. 285.3 УК РФ.

Появление смыслового подхода далеко не беспочвенно, ибо законодательство, посвященное реестровой деятельности, не является терминологически строгим: так, частотным стало невключение в название реестра слова «единый» (в то время как «единство» информационного ресурса не вызывает сомнений, как, например, в случае с государственным реестром саморегулируемых организаций), обозначение реестра как федерального (национального и т.п.), а не государственного (хотя государственный статус реестра может быть очевидным).

Принимая среди прочего в расчет указанные моменты, некоторые ученые приходят к выводу о том, что стоит «учитывать не столько... обозначение как реестра, сколько сущностные признаки, при этом «учетные» информационные системы как не подпадают, так и не будут подпадать под данную категорию» [7, с. 6]. По словам А.С. Горлова, «установление признаков единого государственного реестра... должно основываться на тщательном изучении свойств конкретного реестра. К числу обязательных необходимо относить единый федеральный характер реестра и его ведение от лица государства» [6, с. 13].

Более того, не наблюдается консенсуса относительно расшифровки признака «единый государственный» (в частности, спорно то, какой — субъектный, территориальный, организационный и т.д. — аспект (их сочетание) является преобладающим). Так, Р.В. Амелин предлагает в данном смысле понимать «федеральные информационные системы и реестры, правовые режимы которых устанавливаются федеральным законом» [7, с. 7]. А.С. Горлов, вообще выдвигая новый оптимальный термин «федеральный реестр», полагает, что «указание на федеральный характер реестра говорит о том, что он един на всей территории РФ. С другой стороны, признак «федеральный» означает его ведение от лица РФ» [8, с. 10].

Пам'ятую о серйозних репрессивних последствиях криміналізації діянь, *неопределенность в толковании понятия реестра* как предмета преступления *должна быть исключена*. Развитие законодательства на этот счет, думается, должно осуществляться в направлении

унификации терминологии (с ее сопряжением с категориальным аппаратом УК РФ) и непосредственной фиксации конкретного реестра как предмета преступления в УК РФ и (или) специальном законе. При этом критерий юридического значения отражения в нем правовой и фактологической информации (возникновение и (или) бесспорное подтверждение субъективных прав и т.д.) должен приниматься во внимание при положительном или отрицательном ответе на вопрос об уголовно-правовой охране отношений по поводу ведения реестра.

Формы реестровой деятельности в связи с саморегулированием в области строительства

Многообразна, в том числе содержательно и институционально, реестровая деятельность, сопровождающая саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта и сноса объектов капитального строительства (далее для краткости мы позволим себе упоминать лишь о строительной сфере, подразумевая и другие указанные области деятельности), попутно заметим, что это в той или иной степени характерно и для многих зарубежных стран [9; 10].

В рамках концепта предъявления повышенных требований к участникам строительной деятельности и объединяющим их саморегулируемым организациям (СРО) «в связи с делегированием части контрольных полномочий, а также со сложностью и ответственностью возложенных на институт саморегулирования задач» [11, с. 24] и, как следствие, необходимости проведения политики по обеспечению информационной открытости СРО и их членов в непреложном порядке ведутся следующие реестры:

– государственный реестр СРО (ст. 55.18 Градостроительного кодекса Российской Федерации² (далее — ГрК));

– реестр членов СРО (ст. 55.17 ГрК);

– национальный реестр специалистов (НРС) в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования и национальный реестр специалистов в области строительства (ст. 55.5-1 ГрК), при этом, несомненно, «сепаратное» закрепление сведений

² Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ : (ред. от 2 авг. 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 16.

об указанных специалистах (отдельно для сферы инженерных изысканий и проектирования и отдельно для строительной сферы) совершенно не «порочит» единства каждого из НРС.

Внесение записей в названные информационные ресурсы играет *немаловажную юридическую роль*, причем в ракурсе не только право-подтверждения, но и правопорождения. Особое ответвление юридического функционала исследуемых реестров — служить надежным источником информации для целей проверки соблюдения требований к участникам торгов (тем более что в строительной сфере приобретаемые блага обычно являются не инспекционными, а экспериментальными или даже доверительными [12, р. 311; 13, р. 68]), что подтверждает обильная правоприменительная практика (см., к примеру, решение ФАС России от 6 марта 2017 г. № КГОЗ-034/17, решение управления ФАС по Кемеровской области от 26 июня 2018 г. по делу № 464/3-2018)³. В конечном счете «правильное и достоверное содержание всех... указанных реестров и информации... позволяет полноценно оценить способности и компетентность члена СРО, самой СРО [Национального объединения СРО]... и выбрать... организацию... с которой безопаснее всего заключать договоры... учитывая качество, срок и легитимность способов деятельности... лица, осуществляющего строительную деятельность» [14, с. 11].

Вместе с тем только государственный реестр СРО сегодня охватывается предписаниями ст. 285.3 УК РФ (независимо на отсутствие в наименовании реестра слова «единый»).

Государственный реестр саморегулируемых организаций — возможный объект преступления

Субъектом ведения государственного реестра СРО (далее — ГРО) является уполномоченный *государственный орган*, а именно орган надзора за СРО (Ростехнадзор в лице ответственного структурного подразделения его центрального аппарата) (см. ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ⁴ (далее — Закон

о СРО), ч. 1 ст. 55.18 ГрК, п. 2 Положения о порядке и способе ведения государственного реестра саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденного приказом Ростехнадзора от 16 ноября 2016 г. № 478⁵ (далее — Положение № 478)).

Контент изучаемого реестра составляют сведения о каждой СРО (наименование, адрес (место нахождения)⁶ и номер контактного телефона СРО; вид СРО; размеры сформированных СРО компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств и компенсационного фонда возмещения вреда на дату включения в реестр таких сведений; документы (их реквизиты), разработанные и утвержденные СРО), в совокупности составляющие своеобразный ее «паспорт». Заметим, что законодатель отказался от необходимости помещения в ГРО информации «второго уровня» — о членах самой СРО (в настоящее время она отражается в реестре членов СРО).

Юридическая «ценность» ГРО детерминруется тем, что внесение сведений о СРО в ГРО является финальной и в формальном плане решающей стадией процесса приобретения или прекращения статуса СРО: именно с даты внесения либо исключения сведений об организации в ГРО она соответственно приобретает или утрачивает статус СРО (см. ч. 6 ст. 3 Закона о СРО, ст. 55.2 ГрК). Правда, на основании ч. 3 ст. 21 Закона о СРО организация считается исключенной из ГРО и прекратившей деятельность в качестве СРО не в момент внесения соответствующей записи (как следовало ожидать), а со дня представления заявления об исключении сведений, либо с даты вступления в законную силу решения суда, либо с даты ликвидации (реорганизации) организации (см. ч. 3 ст. 21 Закона о СРО);

⁵ Об утверждении Положения о порядке и способе ведения государственного реестра саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства : приказ Ростехнадзора от 16 нояб. 2016 г. № 478 // Российская газета. 2016. 16 дек.

⁶ Заметим, что фраза «адрес (место нахождения)» редакционно не является точной, ибо она не опирается на состоявшееся разграничение места нахождения и адреса юридического лица как автономных средств индивидуализации коллективного субъекта (см. пп. 2, 3 ст. 54 Гражданского кодекса РФ).

³ Здесь и далее примеры из правоприменительной практики, а равно информационные и иные письма (сообщения) государственных органов приводятся из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О саморегулируемых организациях : федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ : (ред. от 3 авг. 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

приведенное, причем целесообразное по существу нормирование не совсем укладывается в стереотипные представления о порядке ведения государственных реестров.

Порядок и способ ведения ГРО детально раскрываются в Положении № 478. В частности, стоит иметь в виду, что:

– реестр ведется *на бумажном и электронном носителях* путем внесения реестровых записей (приоритетом обладает бумажный формат — см. п. 3 Положения № 478);

– внесение и изменение сведений производится *без взимания платы* (это, кстати, является изъятием из общего правила об уплате государственной пошлины за внесение сведений в государственный реестр СРО — см. ч. 7 ст. 20 Закона о СРО);

– надзорный орган при внесении сведений в ГРО в большинстве случаев взаимодействует с Национальным объединением СРО, минуя конкретное СРО (см. ч. 4 и 6 ст. 55.18 ГрК, информацию Ростехнадзора «Вниманию саморегулируемых организаций в сфере строительства» от 17 марта 2015 г.); по поводу корректировки сведений о размере компенсационных фондов и разработанных и утвержденных СРО документов — непосредственно со СРО (см. ч. 5 ст. 55.18 ГрК). Это, кстати, актуализирует вопрос о необходимости совершенствования уголовного законодательства в части противодействия *сговору* должностных лиц надзорного органа и иных («частных») субъектов с учетом того, что ст. 285.3 УК РФ, будучи включенной в группу норм, касающихся «общих должностных преступлений» [15, с. 435], предназначена для реагирования на противоправные деяния *должностных лиц*. Непосредственно вытекающая из закона трактовка, при которой круг возможных субъектов преступления (в том числе при соучастии) замыкается здесь на должностных лицах органа, осуществляющего ведение государственного реестра, получила широкую поддержку в литературе [16, с. 18; 17]; однако, по мнению ряда авторов, сказанное приложимо только к случаям, когда объектом преступления является реестр, применительно же к уничтожению или подлогу документов субъектами преступления могут стать и иные государственные и муниципальные служащие, не являющиеся должностными лицами [18, с. 128; 19, с. 136].

Ясно, что ГРО в свете решаемых им задач имманентно присущи *открытость и общедоступность* (ч. 6 ст. 20 Закона о СРО). Во-первых,

сведения, содержащиеся в ГРО, размещаются на официальном сайте надзорного органа в сети Интернет (но, естественно, информация на сайте не есть собственно реестр) и должны быть доступны для ознакомления без взимания платы. Во-вторых, точечное предоставление сведений осуществляется по запросам в виде *выписок из реестра* в течение семи рабочих дней со дня регистрации запроса, причем для властных структур (государственных органов и органов местного самоуправления) — бесплатно; для иных заинтересованных лиц — за установленную плату⁷.

Проблемы криминализации искажения данных реестра членов саморегулируемой организации и национальных реестров специалистов

Как уже отмечалось, саморегулирование в строительной и смежных с ней отраслях сопряжено с обязательным ведением в целях подтверждения специализации и компетенций и других так называемых частно-публичных или условно-публичных (т.е. ведущихся сторонними негосударственными субъектами [20, с. 103; 21, с. 48]) реестров — реестра членов (РЧ) СРО и национальных реестров специалистов (НРС), которые в сравнении с ГРО, безусловно, не могут по формальным соображениям (прежде всего с учетом *субъекта их ведения*) быть признаны в качестве *государственных* информационных объектов. Лицом, ответственным за ведение РЧ, выступает конкретная СРО (при этом СРО может осуществлять реестровую деятельность и *автономно*, и в составе *единого реестра членов саморегулируемых организаций*, но при условии размещения такого реестра на своем сайте в сети Интернет) (ч. 1 ст. 55.17 ГрК); субъектом ведения НРС является соответствующее *Национальное объединение СРО* (ч. 6, 10 ст. 55.5-1 ГрК).

Разумеется, ни СРО, ни национальные объединения СРО не являются государственными органами либо субъектами, реализующими государственные полномочия в силу их прямого делегирования. Тем не менее их деятельность (включая регуляторную и контрольную), которая

⁷ Сегодня размер платы составляет 300 р. (О размере платы за предоставление сведений из государственного реестра саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства : приказ Минстроя России от 21 окт. 2016 г. № 734/пр. П. 1 // Российская газета. 2016. 24 нояб.).

наряду с прочим «позволяет освободить публичные образования от расходов... при сохранении возможности контроля... и получения необходимой информации» [22, с. 69], имеет ярко выраженную публично-правовую окраску. Анализируемые субъекты, бесспорно, «достаточно сложно... рассматривать только как... субъекты частного права в связи с выполняемыми ими функциями, носящими публично-правовой характер» [14, с. 10], из чего, кстати, исходит и Конституционный Суд РФ, считая СРО институтом гражданского общества, наделенным *публичными функциями* (см. определение от 10 февраля 2009 г. № 461-О-О⁸). Симптоматично, что в науке даже высказываются рекомендации в пользу придания РЧ и НРС государственного характера: в частности, А.Ф. Сувору, справедливо заключающему, что «многие аспекты деятельности [СРО] связаны с реализацией публично-правовых функций», видится, что «значение и практическое использование данных реестров существенно возросли бы, если бы им был присвоен статус *государственных* информационных ресурсов» (курсив наш. — Ю. Л., Ю. П.) [23, с. 14].

Высока и *юридическая роль* (правоустанавливающего и (или) доказательственного толка) анализируемых реестров. Напомним, что РЧ свойственна содержательная масштабность. Во-первых, в него включается общая информация, предусмотренная Законом о СРО (индивидуализирующие субъектов данные, сведения о результатах проведенных СРО проверок членов и др.). Во-вторых, применительно к каждому члену СРО в РЧ должны содержаться данные о наличии права проводить соответствующие работы по договорам, заключаемым с использованием конкурентных способов (что, повторимся, весьма актуально с позиции подтверждения соответствия лица требованиям к участникам торгов⁹); об уровнях ответственности по обязательствам из соответствующих договоров, с учетом которых членом внесен взнос в компенсационный фонд возмещения вреда и в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств.

Ведение РЧ (причем со дня внесения сведений о СРО в ГРО — ч. 6 ст. 7.1 Закона о СРО) в целях обеспечения его максимальной досто-

верности должно быть крайне *оперативным*. Так, внесение сведений в реестр о *приеме* индивидуального предпринимателя или юридического лица в члены СРО должно состояться в день вступления в силу решения СРО о приеме; о добровольном *прекращении* членства — надлежит осуществить в день поступления соответствующего заявления члена СРО.

Итак, РЧ оказывается ключевым хранилищем постоянно обновляемой информации о членах СРО и объеме их специальной правосубъектности. Но *законодатель все-таки не придает РЧ абсолютного правоустанавливающего значения*: например, лицо должно признаваться членом СРО в момент вступления в силу соответствующего корпоративного акта (хотя, подчеркнем, по общему правилу лицо приобретает все права члена СРО с даты внесения сведений о нем в реестр членов СРО — см. ч. 2 ст. 7.1 Закона о СРО), а потому при нарушении СРО обязанности немедленного внесения записи в РЧ «вопрос определения момента возникновения специальной правоспособности члена СРО... должен решаться, — небезосновательно утверждает Т.В. Даутия, — в пользу даты вступления в законную силу решения...» [24, с. 76].

Весомая юридическая нагрузка лежит и на НРС¹⁰, наличие которого «должно способствовать повышению качества выполняемых работ, безопасности их ведения и конечного результата» [22, с. 67]. Сказанное обуславливается тем, что право осуществлять по трудовому договору, заключенному с индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом, трудовые функции по организации выполнения соответствующих работ в качестве главных инженеров или архитекторов проектов имеют лишь физические лица, состоящие в НРС, в развитие чего:

— наличие таких специалистов по месту основной работы есть одно из *обязательных требований к членам СРО* (см. ч. 6, 7 ст. 55.5 ГрК), причем минимальный количественный порог устанавливается не только государством, но и самой СРО (последнее коррелирует с сутью саморегулирования как «набора коллективных ограничений, отличных от напрямую накладываемых государством» [25, р. 25]);

— именно специалисты, сведения о которых (ФИО, вид выполняемых работ и пр. — см. ч. 11 ст. 55.5-1 ГрК) включены в НРС, привлекаются по трудовому договору для организации выпол-

⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 5.

⁹ Так, в письме Минстроя России от 9 октября 2017 г. № 36225-ТБ/02 указывается, что право члена СРО на участие в закупках и использование конкурентных способов заключения договоров строительного подряда подтверждается выпиской именно из РЧ.

¹⁰ Институт специалистов пришел на смену упраздненной с 1 июля 2017 г. системе получения допуска.

нения определенных работ индивидуальными предпринимателями (юридическими лицами); при этом *только специалисты легитимны совершать в рамках исполнения своих должностных обязанностей ключевые действия организационно-распорядительного и технического порядка*, например подписывать акт приемки объекта капитального строительства (см. ч. 2–5 ст. 55.5-1 ГрК, письма Минстроя России от 6 августа 2018 г. № 33692-ТБ/02, от 13 сентября 2017 г. № 32812-ТБ/02)¹¹.

Тем самым НРС нельзя считать простым сводом информации о специалистах в соответствующих сферах профессиональной деятельности; присутствие или отсутствие сведений о специалистах оказывает принципиальное юридическое влияние на саму возможность осуществления градостроительной деятельности конкретными физическими лицами (в формате выполнения трудовой функции) и СРО, вследствие чего уместно утверждать, пускай с оговорками и допущениями, о принадлежности НРС правоустанавливающего эффекта.

С выявленной значимостью НРС логично сопряжены положения, в соответствии с которыми:

а) правила ведения НРС (в развитие предписаний ГрК) устанавливаются посредством *централизованного государственного* регулирования; основным регулятором является Минстрой России — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (ч. 13 ст. 55.5-1 ГрК), который приказом от 6 апреля 2017 г. № 688/пр утвердил, в частности, Порядок ведения национального реестра специалистов¹² (далее — Порядок № 688/пр);

б) хотя внесение информации в НРС производится, как правило, по инициативе физического лица — специалиста (на основании его заявления или уведомления), *процедура ведения*

НРС (путем внесения в него реестровых записей) *не является сугубо уведомительной*, поскольку:

– во-первых, Национальное объединение СРО рассматривает представленные документы и производит их оценку с точки зрения наличия или отсутствия оснований для отказа во включении (изменении) сведений (см. ч. 6–9 ст. 55.5-1 ГрК). К примеру, объектом контроля является наличие у специалиста непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления. Заметим, что Порядок № 688/пр, прямо оговаривая 14-дневный срок такого рассмотрения и принятия положительного или отрицательного решения (п. 16), а равно 3-дневный срок извещения заявителя о принятом решении (п. 20), к сожалению, обошел вниманием самый главный темпоральный момент — срок включения сведений в НРС, ограничившись указанием на то, что сведения о физическом лице считаются включенными в НРС со дня присвоения записи в реестре идентификационного номера специалиста (п. 21);

– во-вторых, при поступлении в Национальное объединение соответствующих документов (не только от специалиста, но и от иных лиц, прежде всего СРО) им должно быть принято решение об исключении сведений из НРС (см. ч. 9 ст. 55.5-1 ГрК, пп. 23–25 Порядка № 688/пр).

Наконец, изучаемым реестрам, как и ГРС, свойственны *открытость* и *общедоступность*. Применительно к РЧ данные принципы находят выражение в том, что:

– сведения (не считая персональных данных), отражаемые в реестре, раскрываются на официальном сайте СРО (п. 1 ч. 2 ст. 7 и ч. 5 ст. 7.1 Закона о СРО). Данное правило, а также предписания ч. 3, 3.1 ст. 55.17 ГрК опосредуют вывод о нетождественности РЧ информации, размещаемой на сайте (вместе с тем идея такого «разрыва» проведена законодателем не совсем последовательно: в ч. 1 ст. 55.17 упоминается о размещении на сайте собственно реестра);

– информация, содержащаяся в РЧ, предоставляется по запросу любого заинтересованного лица в срок не более чем три рабочих дня в форме выписки из РЧ. О значимости этого правоподтверждающего документа свидетельствует то, что он должен составляться по утвержденной органом надзора (а не СРО!) форме¹³

¹¹ Допустимым также является самостоятельное осуществление данных функций индивидуальным предпринимателем или руководителем юридического лица — членом СРО (без привлечения специалистов); однако сведения о них, как и о специалистах, должны быть включены в НРС (п. 1 Порядка № 688/пр). См. также: О минимальных требованиях к членам саморегулируемой организации : письмо Минстроя России от 28 дек. 2016 г. № 44589-СМ/02.

¹² О порядке ведения национального реестра специалистов : приказ Минстроя России от 6 апр. 2017 г. № 688/пр. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹³ Об утверждении формы выписки из реестра членов саморегулируемой организации : приказ Ростехнадзора от 16 февр. 2017 г. № 58. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

и имеет ограниченный период действия (один месяц с даты выдачи). Вместе с тем думается, что данная технология раскрытия информации является неоправданно громоздкой и, кроме того, не позволяет эффективно обеспечивать достоверность запрашиваемой информации (с учетом довольно длительного интервала действия выписки, с одной стороны, и отмечавшейся оперативности внесения записей в РЧ — с другой).

Сведения, содержащиеся в НРС (который, в отличие от ГРО, ведется только на электронных носителях — см. пп. 3, 4 Порядка № 688/пр), максимально транспарентны: они подлежат размещению на *сайте* Национального объединения СРО в сети Интернет (это опять же означает невозможность поставить знак равенства между реестром как таковым и соответствующей информацией на сайте) и должны быть доступны для ознакомления *без взимания платы* (ч. 12 ст. 55.5-1 ГрК). Специальный формат официального представления информации (выписка из реестра и пр.) законодателем почему-то не предусматривается. Вообще, тематическая неоднородность регламентации механизмов обеспечения доступа к информации в отношении исследуемых реестров (так, только для ГРО и РЧ говорится об изготовлении выписки, лишь для выписки из РЧ устанавливается срок ее действия, но при этом забывается о необходимости введения правила по поводу возмездности и (или) безвозмездности ее предоставления и т.д.) может быть подвергнута критике.

Все изложенное выше (наличие публично-правовой составляющей при ведении РЧ и НРС, их серьезная юридическая роль и пр.) позволяет «верифицировать» тезис об адекватности пресечения и предупреждения самых

вопиющих деяний по искажению данных РЧ и НРС посредством наиболее репрессивных — уголовно-правовых — средств, когда «противодействие... требует жесткой реакции со стороны государства, соединенной с силой государственного принуждения, а также строгим наказанием» [26, с. 37].

Криминализация названных деяний может быть произведена «апробированным» путем — через «умножение» составов преступлений с различными объектами (как это имеет место, к примеру, в ситуации с единым государственным реестром юридических лиц: помимо ст. 285.3 УК РФ при его фальсификации задействуется ст. 170.1 УК РФ). Возможен и иной — «интегративный» — подход к решению проблемы, предполагающий выведение общей нормативной конструкции за пределы составов сугубо должностных преступлений (подобного рода предложения обосновываются некоторыми учеными; например, на взгляд С.В. Проценко и С.Н. Кукушкина, сходство ст. 170 и 285.3 УК РФ по объективным и субъективным признакам «заставляет задуматься о постановке... вопроса об объединении (унификации) данных норм УК РФ... Необходимо реконструировать «по образу и подобию» ст. 285.3 УК, а последнюю исключить» [27, с. 11]). Несмотря на очевидные затруднения такого системного моделирования (по причине разнообразия субъектного состава, преследования лицами неодинаковых целей и т.д.), именно оно кажется наиболее плодотворным регламентационным вариантом. В противном случае стирается роль и игнорируются успехи СРО на строительном рынке, что может вынудить их на агрессивную деятельность, больше характерную для государства, что не всегда является разумным [28, с. 5–6].

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Яни П.С. Фальсификация единого государственного реестра юридических лиц — имущественное преступление? / П.С. Яни // Законность. — 2012. — № 12 (938). — С. 15–18.
2. Бастрыкин А.И. Правовые проблемы борьбы с коррупцией / А.И. Бастрыкин // Российский следователь. — 2017. — № 24. — С. 6–10.
3. Максимов С.В. Двадцатилетие новейшей уголовно-правовой политики России: предварительные итоги и перспективы / С.В. Максимов // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 4. — С. 58–68.
4. Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о защите частной собственности / А.В. Паламарчук // Законность. — 2016. — № 2 (976). — С. 3–7.
5. Воеводкин А.В. Юридическая конструкция рейдерства / А.В. Воеводкин // Российский следователь. — 2017. — № 9. — С. 23–26.
6. Горлов А.С. Единый государственный реестр как предмет уголовно-правовой охраны / А.С. Горлов // Российский судья. — 2012. — № 5. — С. 12–14.
7. Амелин Р.В. Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений: предмет преступления / Р.В. Амелин // Уголовное право. — 2015. — № 1. — С. 4–7.
8. Горлов А.С. Перспективные пути совершенствования российского уголовного законодательства об ответственности за посягательства на единые государственные реестры / А.С. Горлов // Российский следователь. — 2012. — № 13. — С. 10–12.

9. Cafaggi F. Reframing Self-Regulation in European Private Law / F. Cafaggi. — Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International, 2006. — 388 p.
10. Невский А. Формирование единого рынка услуг в ключевых секторах услуг (на примере сферы строительства, проектирования и инжиниринга в отношении особо опасных и технически сложных объектов капитального строительства и объектов культурного наследия) / А. Невский // СПС «КонсультантПлюс».
11. Муромцев С.А. Особенности саморегулирования строительной деятельности в Российской Федерации / С.А. Муромцев // Право и экономика. — 2008. — № 12. — С. 23–28.
12. Nelson Ph.R. Information and Consumer Behaviour / Ph.R. Nelson // Journal of Political Economy. — 1970. — Vol. 78, № 2. — P. 311–329.
13. Darby M.R. Free Competition and Optional Amount of Fraud / M.R. Darby, E. Karni // Journal of Law and Economics. — 1973. — Vol. 16, № 1. — P. 67–88.
14. Лескова Ю.Г. Применение информационных (цифровых) технологий в саморегулировании как условие развития строительной отрасли и правового регулирования / Ю.Г. Лескова // Гражданское право. — 2018. — № 5. — С. 9–11.
15. Дорогин Д.А. Обстоятельства, исключающие уголовную ответственность за преступления, совершаемые должностными лицами / Д.А. Дорогин // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 3 (40). — С. 434–441.
16. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.А. Есакова. — 7-е изд., перераб. и доп. — Москва : Про-спект, 2017. — 736 с.
17. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.И. Чучаева. — Москва : Контракт, 2013. — 606 с.
18. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. В 2 т. Т. 2 / под ред. А.В. Бриллиантова. — 2-е изд. — Москва : Проспект, 2015. — 701 с.
19. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. В 4 т. Т. 4 : Особенная часть. Разделы X–XII / под ред. В.М. Лебедева. — Москва : Юрайт, 2017. — 278 с.
20. Забоев К.И. Обжалование действий налоговых инспекций и записей в Едином государственном реестре юридических лиц по корпоративным спорам / К.И. Забоев // Закон. — 2013. — № 7. — С. 103–118.
21. Поваров Ю.С. Раскрытие информации об участниках юридического лица в Едином государственном реестре юридических лиц / Ю.С. Поваров // Юридический вестник Самарского университета. — 2017. — Т. 3, № 3. — С. 46–49.
22. Свит Ю.П. Национальные реестры специалистов: некоторые аспекты правового регулирования / Ю.П. Свит, М.А. Щербакова // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2017. — № 10. — С. 64–70.
23. Суров А.Ф. Роль системы саморегулирования при реализации публично-правовых функций / А.Ф. Суров // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2016. — № 10. — С. 10–16.
24. Даутия Т.В. Особенности правового статуса члена саморегулируемой организации в сфере строительства / Т.В. Даутия // Журнал российского права. — 2018. — № 11 (263). — С. 76–84.
25. Black J. Constitutionalising Self-Regulation / J. Black // Modern Law Review. — 1996. — Vol. 59. — P. 24–55.
26. Семенов Т.В. Социальная обусловленность уголовно-правовых запретов на фальсификацию Единого государственного реестра юридических лиц / Т.В. Семенов // Российский следователь. — 2016. — № 12. — С. 34–38.
27. Проценко С.В. Проблемы уголовно-правовой ответственности государственных регистраторов (ст. 170 и ст. 285.3 УК РФ) / С.В. Проценко, С.Н. Кукушкин // Нотариус. — 2012. — № 1. — С. 11–15.
28. Birdthistle W.A. Becoming a Fifth Branch / W.A. Birdthistle, M.T. Henderson ; Univ. of Chicago Institute for Law & Economics Olin Research (Pa-per № 618) // Cornell Law Review. — 2013. — Vol. 99. — 70 p.

REFERENCES

1. Yani P.S. Falsification of a Unified State Register of Legal Entities — a Property Crime? *Zakonnost' = Legality*, 2012, no. 12 (938), pp. 15–18. (In Russian).
2. Bastrykin A.I. Legal Issues of Corruption Combatting. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2017, no. 24, pp. 6–10. (In Russian).
3. Maksimov S.V. Twenty Years of the Newest Russian Criminal Law Policy: Preliminary Results and Perspectives. *Zakony Ros-sii: opyt, analiz, praktika = Law of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2016, no. 4, pp. 58–68. (In Russian).
4. Palamarchuk A.V. Prosecutorial Supervision over Implementation of Law on Private Property Protection. *Zakonnost' = Legality*, 2016, no. 2 (976), pp. 3–7. (In Russian).
5. Voevodkin A.V. Judicial Construction of Illegal Takeover. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2017, no. 9, pp. 23–26. (In Russian).
6. Gorlov A.S. Unified State Register as a Subject of Criminal Law Protection. *Rossiiskii sud'ya = Russian Judge*, 2012, no. 5, pp. 12–14. (In Russian).
7. Amelin R.V. Entering of Deliberately in Correct Data into State Registers: Target of Crime. *Ugolovnoe pravo = Criminal Law*, 2015, no. 1, pp. 4–7. (In Russian).
8. Gorlov A.S. Perspective Ways to Improve the Russian Criminal Legislation on Liability for Infringement of the Unified State Register. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2012, no. 13, pp. 10–12. (In Russian).
9. Cafaggi F. *Reframing Self-Regulation in European Private Law*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2006. 388 p.
10. Nevsky A. Formirovaniye edinogo rynka uslug v klyuchevykh sektorakh uslug (na primere sfery stroitel'stva, proektirovaniya i inzhiniringa v otnoshenii osobo opasnykh i tekhnicheskikh slozhnykh ob'ektov kapital'nogo stroitel'stva i ob'ektov kul'turnogo naslediya [Forming a unified market of services in the key sectors of services (using the example of the sphere of construction, projecting and engineering of especially dangerous and technically complex objects of capital construction and objects of cultural heritage)]. Available at: <http://www.consultant.ru>. (In Russian).

11. Muromtsev S.A. Specific features of self-regulation in the construction sector in the Russian Federation. *Pravo i ekonomika = Law and Economics*, 2008, no. 12, pp. 23–28. (In Russian).
12. Nelson Ph.R. Information and Consumer Behaviour. *Journal of Political Economy*, 1970, vol. 78, no. 2, pp. 311–329.
13. Darby M.R., Karni E. Free Competition and Optional Amount of Fraud. *Journal of Law and Economics*, 1973, vol. 16, no. 1, pp. 67–88.
14. Leskova Yu.G. Application of Information (Digital) Technology in Self-Regulation as a Condition for the Development of the Construction Sector and the Legal Regulation. *Grazhdanskoe pravo = Civil Law*, 2018, no. 5, pp. 9–11. (In Russian).
15. Dorogin D.A. Circumstances Excluding Criminal Liability for Crimes Committed by Officials. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Topical Problems of Russian Law*, 2014, no. 3 (40), pp. 434–441. (In Russian).
16. Esakov G.A. (ed.). *Kommentarii k Uголовnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii* [Commentary to the Criminal Code of the Russian Federation]. 7th ed. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 736 p.
17. Chuchaev A.I. (ed.). *Kommentarii k Uголовnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii* [Commentary to the Criminal Code of the Russian Federation]. Moscow, Kontrakt Publ., 2013. 606 p.
18. Brilliantov A.V. (ed.). *Kommentarii k Uголовnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii* [Commentary to the Criminal Code of the Russian Federation]. 2nd ed. Moscow, Prospekt Publ., 2015. Vol. 2. 701 p.
19. Lebedev V.M. (ed.). *Kommentarii k Uголовnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii* [Comments to the Criminal Code of the Russian Federation]. Moscow, Yurait Publ., 2017. Vol. 4. 278 p.
20. Zaboiev K.I. Appealing against the actions of tax inspections and entries in the Unified State Register of Legal Persons in corporate disputes. *Zakon = Law*, 2013, no. 7, pp. 103–118. (In Russian).
21. Povarov U.S. Disclosure of Information about Legal Entity Participants in the United State Register of Legal Entities. *Yuridicheskii vestnik Samarskogo gosudarstvennogo universiteta = Juridical Journal of Samara University*, 2017, vol. 3, no. 3, pp. 46–49. (In Russian).
22. Svit Yu.P., Scherbakova M.A. National Registries of Professionals: Some Aspects of Legal Regulation. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Law of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2017, no. 10, pp. 64–70. (In Russian).
23. Surov A.F. Self-Regulated System Role under Public Law Functions Realization. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Law of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2016, no. 10, pp. 10–16. (In Russian).
24. Dautiya T.V. A Membership's Legal Status Peculiarities of Self-Regulatory Organizations in the Construction Industry. *Zhurnal rossiiskogo prava = Russian Law Journal*, 2018, no. 11 (263), pp. 76–84. (In Russian).
25. Black J. Constitutionalising Self-Regulation. *Modern Law Review*, 1996, vol. 59, pp. 24–55. (In Russian).
26. Semenov T.V. Social Dependence of Criminal Law Prohibitions against Falsification of Unified State Register of Legal Entities. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2016, no. 12, pp. 34–38. (In Russian).
27. Protsenko S.V., Kukushkin S.N. Problems of Criminal Liability State Registrar (170 and 285.3 of the Criminal Code of the Russian Federation). *Notarius = Notary*, 2012, no. 1, pp. 11–15. (In Russian).
28. Birdthistle W.A., Henderson M.T. Becoming a Fifth Branch. *Cornell Law Review*, 2013, vol. 99. 70 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Лескова Юлия Геннадьевна — заведующий кафедрой предпринимательского, трудового и корпоративного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: yuliyaleskova@yandex.ru.

Поваров Юрий Сергеевич — доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Самарского национального исследовательского университета им. академика С.П. Королева, кандидат юридических наук, доцент, г. Самара, Российская Федерация; e-mail: cl-su@mail.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Лескова Ю.Г. Реестры, сопровождающие саморегулирование в области строительства, как предмет преступления / Ю.Г. Лескова, Ю.С. Поваров. — DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(5).846-855. // Всероссийский криминологический журнал. — 2019. — Т. 13, № 5. — С. 846–855.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Leskova, Yuliya G. — Head, Chair of Business, Labor and Corporate Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Doctor of Law, Ass. Professor, Moscow, the Russian Federation; e-mail: yuliyaleskova@yandex.ru.

Povarov, Iurii S. — Ass. Professor, Chair of Civil and Business Law, Samara National Research University, Ph.D. in Law, Ass. Professor, Samara, the Russian Federation; e-mail: cl-su@mail.ru.

FOR CITATION

Leskova Yu.G., Povarov Iu.S. Registries supporting self-regulation in the construction industry as an object of crime. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2019, vol. 13, no. 5, pp. 846–855. DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(5).846-855. (In Russian).