

УДК 340

Эффективность перехода строительной отрасли от лицензирования к саморегулированию



Фархутдинов Р.Д.

Аспирант кафедры гражданского права
Университета управления «ТИСБИ»

Весьма актуален и интересен, на наш взгляд, результат перехода от правового института лицензирования к саморегулированию, в котором эффективно сочетается частично переданное государством регулирование публично-правовыми механизмами и саморегулирование субъектов предпринимательской деятельности (например строительная отрасль).

Ключевые слова: издержки лицензирования, издержки саморегулирования, эффективность перехода от лицензирования к саморегулированию.

Строительная отрасль в РФ с 2010 г. переведена с системы лицензирования на саморегулирование. Президент России Д.А. Медведев по данному поводу заявил, что «саморегулируемые организации должны своей работой доказать, что они могут выполнять свои функции не хуже, чем само государство» [1].

«Лицензирование – это хорошая “кормушка”. Стоимость лицензии составляет 1,3 тыс. руб. Эти деньги идут в госказну. А по неофициальным данным, в год на лицензирование в Москву уходит от 2 до 4 млрд. руб.» [2], – заявил «Домострою» заместитель генерального директора Союза строителей Свердловской области А. Васильев. Также, по его мнению, «переход к СРО необходим. В результате отказа от лицензирования с рынка уйдут “фирмы-однодневки”» [2].

Однако в действительности данное утверждение возможно парировать и подвергнуть критике, так как на данный момент «фирмы-однодневки», как негативное явление, не только не исчезли, но и трансформировались.

«Путь от лицензирования к саморегулированию был непростым, у идеи саморегулирования были противники..., – отметил президент Национального объединения строителей Е.В. Басин. – Сегодня Минэкономразвития России и Федеральная антимонопольная служба поднимают вопрос о сокращении перечня видов особо опасных работ. Мы считаем,

что это совершенно неприемлемо. Сокращение данного перечня негативно скажется на безопасности проведения строительно-монтажных работ» [3].

Согласно статистике, в период 2005-2007 гг. в Российской Федерации на строительном рынке существовало около 310 тыс. строительных компаний (указанная цифра исходит из расчета выданных строительных лицензий), из которых реально осуществляли свои строительные функции только 15-30 %.

За последние годы, в связи с нарастающими проблемами в строительной отрасли (технологические проблемы строительства, обманутые дольщики, «фирмы-однодневки») назрела реформа изменения правового регулирования в строительстве. Необходимость в таком переходе сложилась из-за того, что у лицензирования технические, управленческие и экономические издержки превысили издержки на саморегулирование. Также имелась и серьезная правовая проблема (законодательный пробел), выраженная в отсутствии определенного контролирующего органа, следившего за деятельностью и реализацией строительными компаниями своих функций.

Законодательно не закреплено, какое ведомство вправе провести проверочные мероприятия в отношении строительных организаций на предмет реализации ими строительных функций. Следовательно, возникла необходимость в более четком и

жестком правовом контроле за деятельностью участников строительного рынка, что и стало одной из причин, вызвавших принятие Федерального закона № 315-ФЗ от 01.12.2007 г. «О саморегулируемых организациях».

Анализируя основные элементы концепции правовой реформы, изложенные в Указе Президента РФ № 673 от 06.07.1995 г. «О разработке концепции правовой реформы в РФ», а именно: законодательное обеспечение системы прав человека в обществе, прежде всего реальных гарантий прав и законных интересов личности; упрочение основ и защита конституционного строя; реформирование государственного управления, в том числе совершенствование системы государственной регистрации общественных объединений и других юридических лиц и контроля за их деятельностью; обеспечение координации нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти, а также федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; конкретизация основ федерализма в Российской Федерации; выработка принципиальных направлений и форм осуществления реформы местного самоуправления; дальнейшее системное правовое обеспечение развития экономики, предполагается, что переход к саморегулированию призван решить следующие задачи:

– снижение (в идеале – исключение) административных барьеров в предпринимательской деятельности;

– снижение государственного контроля (управления) (делегируемое в определенной части государством своих полномочий) путем перехода преимущественно к косвенным методам регулирования предпринимательской деятельности.

При этом современный рынок (предпринимательская среда), должен быть готов к такому правовому переходу от лицензирования к саморегулированию, что предполагает, по нашему мнению, прежде всего наличие таких критериев как:

– мотивация (необходимость) такого перехода именно для субъектов предпринимательской деятельности;

– готовность субъектов предпринимательства как в экономическом, так и в правовом плане;

– эффективность нового правового института к решению поставленных перед бизнесом задач (достижение большей финансовой доходности, повышение качества предпринимательской среды на уровне управленческих и социальных задач).

Далее, для определения эффективности института саморегулирования как эффективного правового института, проанализируем следующее.

В соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ саморегулируемым организациям необходимо и обязательно для осуществления стро-

ительной деятельности подготовить надлежащую нормативную базу с целью привлечения на строительный рынок добросовестных организаций, которые смогут обеспечить выполнение строительных работ надлежащего качества.

Необходимо отметить, что публично-правовое регулирование в данном вопросе не ограничено только вопросами безопасности.

В соответствии с Федеральным законом № 384-ФЗ от 30.12.2009 г. «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» с июля 2010 г. утратили обязательный характер действующие в Российской Федерации СНиПы, ГОСТы, СанПиНы и СП.

Указанные изменения в законодательстве изменили соотношение ответственности между субъектами предпринимательства, частично расщепив свои функции и передав их саморегулируемым организациям, тем самым снизив свои регулирующие функции и издержки на их исполнение.

При этом государство, передавая часть функциональных полномочий саморегулируемым организациям, ставило перед собой цель не только достижения безопасности в рассматриваемой области и достижения необходимых для нее стандартов, но и качества строительных работ.

Понятие «качество» упоминается в ст. 55.1 Градостроительного кодекса РФ. Ранее оно было закреплено в разнообразных строительных СНиПах, где последним этапом достижения (подтверждения) качества выполнения строительных работ считалась сдача построенного объекта межведомственной комиссии. Однако в указанную комиссию не входили физические лица, приобретавшие жилплощадь, и их права не учитывались при сдаче жилого дома.

При этом законодательно не закреплены государственные обязательства в отношении саморегулируемых организаций. В связи с чем, возможно, необходимо предоставить саморегулируемым организациям влиять на правовом уровне на проекты нормативных правовых актов по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, и возможность проведения независимых экспертиз.

Указанные условия позволят неопределенному кругу лиц контролировать государственную нормотворческую деятельность в сфере саморегулирования. Для соблюдения прав сторонних организаций, которые были затронуты в рамках хозяйственной деятельности в сфере строительства, им целесообразно предоставить возможность обжалования действий (бездействий), а также ненормативных актов органов государственной власти.

В соответствии с Законом «О техническом регулировании» только саморегулируемым организациям предоставлено право создавать локальные нормы и правила, необходимые для осуществления их деятельности.

Представляется, что переход строительной отрасли на саморегулирование приведет к принятию СРО своих собственных правил и норм, а следовательно – к правовому нигилизму, при котором возможность контроля надзорных органов за результатами проектирования и строительства вызывает сомнение.

Основываясь на вышеизложенном, автор полагает, что на сегодняшний день переход от лицензирования к саморегулированию предоставил специализированным организациям (в нашем случае – строительным), максимальные возможности и условия, которые позволяют влиять на достижение поставленных перед ними целей без координации с государством.

В конце 2010 г. Министерство экономического развития обнародовало Доклад о практике использования института саморегулируемых организаций (СРО) в российской экономике, согласно которому в России действуют 673 саморегулируемые организации: 525 из них созданы в отраслях, где членство участников рынка в СРО является обязательным (строительство, оценочная деятельность, аудит, теплоснабжение), 421 объединение, то есть две трети от их общего количества, – в строительной сфере (включая инженерные изыскания и проектирование) [4].

Минэкономразвития отмечает, что на рынках, на которых участие в объединениях не является обязательным, авторитетные бизнес-ассоциации (сельхозпроизводителей, страховщиков, риэлторов, рестораторов) зачастую не спешат получать статус СРО [4].

Одной из возможных причин этого является отсутствие реальных стимулов для изменения статуса и значительный для большинства организаций взнос в компенсационные фонды СРО.

Помимо противоречий между базовыми и отраслевыми законами, Минэкономразвития в качестве проблем СРО называет отсутствие процедуры рассмотрения жалоб и компенсаций третьим лицам, пострадавшим от деятельности членов СРО [4].

Интересен результат перехода от лицензирования к саморегулированию на период начала 2011 г.

Одной из задач ставился вопрос исключения из данной области всех «ненадлежащих» организаций – «фирм-однодневок», однако «фирмы-однодневки» не исчезли, а только лишь трансформировались с учетом нового законодательства.

Другой задачей было достижение максимального качества в строительстве для безопасности граждан, потому как СРО основано на принципе коллективной ответственности (наличие в каждом СРО компенсационного фонда, общая сумма которого должна быть не менее 100 млн. руб.). Однако на сегодняшний день эффективного использования мер ответственности не происходит.

Следовательно, мы приходим к выводу о невысокой эффективности перехода от лицензирования к

саморегулированию:

– на строительном рынке исчезли организации малого и среднего бизнеса, произошло поглощение и переход к монополизации;

– вопрос ответственности компенсационным фондом СРО остался только на бумаге, реальных судебных споров по вопросу материальной ответственности за некачественно выполненные строительные работы на сегодняшний день в Арбитражном суде Республики Татарстан не имеется.

Более того, исходя из информации самих руководителей СРО, у них отсутствует возможность для проверки каждой организации на предмет качества работ и квалификации сотрудников.

И все же положительный эффект от перехода к СРО очевиден: нормативный порядок и контроль в отрасли, возможность субъекту деятельности не только иметь свои права, но и отстаивать их.

Подчеркнем, что государство, переходя к СРО предлагает посредством правового регулирования экономических процессов выйти на принципиально иной уровень, что свидетельствует о качественном изменении институтов.

При этом возникает возможность выстроить развивающуюся правовую систему, позволяющую достичь идеального баланса соотношений публично-правовых и частноправовых интересов в рамках достижения и исполнения таких критериев как качество, безопасность, ответственность.

А вот достижение выполнения субъектами строительной области (СРО) указанных критериев, их практическое применение, даже если такое достижение сопряжено с правовыми проблемами, позволит по итогам 2010-2012 гг. (с учетом значительных временных затрат) окончательно поставить точку в вопросе эффективности перехода строительной отрасли от лицензирования к саморегулированию.

Литература:

1. Медведев Д.А. Комментарии по теме: Саморегулируемые организации / Videоблог Дмитрия Медведева. – URL: <http://блог.президент.рф/theme/59?page=29>
2. Якино И. Строительство – лицензирование + СРО = катастрофа? // Домострой. – URL: http://domurfo.ru/analytics/stroitel_stvo_licenzirovanie
3. Басин Е.В. Выступление Президента НОСТРОЙ Е.В. Басина // III Всероссийский съезд СРО в строительстве, 2010. – URL: <http://sro-rossii.ru/index.php/sro-stroitelei-proektirovshikov-iziskatelei/2599-----iii----->
4. Вислогузов В. Минэкономики отрегулирует саморегулируемых. Правительство узнало всю правду о СРО // Коммерсантъ. – 2011. – № 7 (4548). – С. 2.

Efficiency of Transition of Building Sector from Licensure to Self-Regulation

R. Farkhutdinov
University of Management «TISBI»

The paper deals with essential results of transition from legal institute of licensure to self-regulation that combines regulation of public mechanisms, partly transferred by state, and self-regulations of entrepreneur (for instance, building sector).

Key words: costs of licensure, costs of self-regulation, efficiency of transition from licensure to self-regulation.

