

ОТ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ – К САМОРЕГУЛИРОВАНИЮ

Ю. Локтионов

ген. директор НП «Спецсистембезопасность»

Девиз «От лицензирования – к саморегулированию» становится одной из главных примет 2009 года. Год «икс» сначала подкрался к строительной отрасли. С 1 января 2009 года прекращена выдача лицензий на изыскательские работы, проектирование и строительную деятельность. (По ранее выданным лицензиям еще можно будет работать в течение 2009 года.) В этом же году должна пройти государственная регистрация саморегулируемых организаций (СРО) и оформление нового типа документов – свидетельств о допуске к работам. Уже с 1 января 2010 года без таких свидетельств о допуске к работам, выдаваемых СРО, невозможно будет выполнять внушительный перечень работ по ПИР и СМР, влияющих на безопасность объектов капитального строительства. Поэтому уже с конца 2008 года предприятия строительного комплекса в спешном порядке решают вопросы создания и регистрации своих саморегулируемых организаций. Как всегда, многие необходимые подзаконные акты еще не приняты, многие положения закона содержат срочно исправляемые опечатки, логические ошибки или требуют корректировки смежных законов. Но – «процесс пошел», и объективно он уже необратим. Государственное лицензирование и госконтроль такого масштабного сектора рынка, как строительство, в существующем виде со своими задачами не справляется (и уже никогда не справится). Контролеров не хватает даже на финансируемые из госбюджета объекты, а сами лицензии (да и контролеры) становятся просто одним из видов «серого товара». Десятки миллиардов рублей изымались ежегодно из экономики на оформление строительных лицензий, не оказывая почти никакого влияния на качество продукции и ответственность исполнителей.

О необходимости развития институтов саморегулирования как о составной части административной реформы гово-

рилось в целом ряде документов программного характера. В 2001 году в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» впервые было дано определение понятия «саморегулируемая организация», общее для СРО различных сфер деятельности, а также закреплены нормы о порядке проведения государственного контроля (надзора) в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей – членов СРО. Закон «О саморегулируемых организациях» (315-ФЗ) не является единым законодательным актом, охватывающим все вопросы правового статуса СРО во всех областях экономической деятельности. Нормы этого ФЗ носят рамочный характер и могут быть детализированы или изменены в иных законодательных актах федерального уровня, которыми регулируется предпринимательская или профессиональная деятельность определенного вида. Особенности создания и деятельности СРО в строительстве отражены в специальной главе Градостроительного кодекса РФ, принятой в рамках закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (148-ФЗ). Готовятся соответствующие поправки в законодательство и по другим видам деятельности. Вопросы саморегулирования производства строительных материалов и оборудования, их создания и эксплуатации пока остались за рамками законодательства о саморегулировании. Формально можно руководствоваться общим законом (315-ФЗ), но вопросы регистрации и ведения соответствующих реестров не определены Правительством, а без этого пользоваться статусом саморегулируемой организации тот же закон запрещает.

«Пример типичный». В тендере участвовало 10 компаний. Выиграла компания, которая снизила начальную сумму,

скажем, в разы или даже на порядок. По-настоящему, что эта компания просто не сможет выполнить работы при таких ценах. Она берет субподрядчика на объект, а потом сама компания быстро ликвидируется, перерегистрируется, в установленном порядке опять подает документы на получение лицензии. И им такую лицензию выдают. Таких примеров, к сожалению, достаточно много, как организации-однодневки участвуют в тендерах. Потом заказчик предъявляет претензии, но такой организации уже не существует. Контролеры, выдавшие лицензию, рискуют (максимум) рабочими местами, а убытки возмещать некому. Это классический конфликт интересов при государственном регулировании частного бизнеса и питательная среда для коррупции.

При замене строительных лицензий свидетельством о допуске к работам, выдаваемым СРО, коренным образом меняется не столько форма, но само содержание. Это совсем не значит, что рациональный опыт государственного регулирования государственных предприятий должен быть выброшен и забыт. Система переподготовки и аттестации квалифицированных кадров, периодической проверки знания действующих сводов правил и норм, оценки выполненных работ, отработанная в государственном техническом, энергетическом, атомном и других надзорах, неизбежно найдет в рамках саморегулирования свое достойное место, но будет подкреплена не только дисциплиной, но и финансами. Разумный рациональный смысл и источник финансирования обретет разработка стандартов и норм организаций. Бизнес сможет сам оптимизировать издержки на контроль качества работ (законы устанавливают лишь минимальный порог ответственности), потребитель сможет выбрать подрядчика качественного и ответственного, а с возможными претензиями обращаться не в Правительство, а в СРО и к страховым компаниям.

Саморегулирование уже зарекомендовало себя как действенный институт гражданского общества, снимающий эти проблемы. Негосударственное регулирование сектора рынка и контроль качества выполняют созданные частным бизнесом некоммерческие организации. Их намного порядков меньше, чем объектов контроля, и они обязаны возмещать убытки и страховать ответственность своих участников. Государство оставляет за собой лишь вопросы регистрации таких организаций и надзора за их работой. Вопросы внутреннего контроля и качества отстраиваются уже без вмешательства государства. Успешный опыт работы саморегулируемых организаций за рубежом доказывает эффективность такой схемы. У добросовестных участников рынка появляются дополнительные возможности борьбы с деструктивными явлениями и

недобросовестными методами конкуренции – демпингом, халтурой и безответственными подрядчиками. Создание саморегулируемых организаций в строительстве должно (по замыслу законодателя) поставить заслон появлению организаций-однодневок. Чтобы вступить в саморегулируемую организацию, нужно заплатить значительный взнос в компенсационный фонд. Потом, если подрядчик пропал, этот компенсационный взнос и пойдет на то, чтобы погасить его недоделки.

«Пример идеальный». Сантехники города Рублевск объединились в две саморегулируемые организации («Веселый сантехник» и «Трезвый сантехник»), каждая из них утвердила стандарты и правила производства работ по установке стиральных машин, сформировала компенсационный фонд, провела аттестацию фирм и специалистов и выдала им свидетельства о допуске к работам. Теперь каждый клиент, заказывая установку стиральной машины, сможет проверить наличие такого свидетельства, и в случае ЧП – затопление соседей или возгорание электропроводки – получить денежную компенсацию от СРО. Да и с другими претензиями на качество работ и обслуживания (степень трезвости) можно обращаться не в мэрию и в правительство, а прямо в СРО, которая реально накажет виновных. В результате рынок развивается, качество растет, права потребителей защищены – все довольны.

Это в теории, в идеале. На практике допущенные пробелы в подзаконных актах и сумятица переходного периода идею саморегулирования искажают и создают питательную среду для спекуляции на теме саморегулирования. Десятки свежеспеченных организаций спешат собрать деньги на этой ниве, обещая оформление в нереальные сроки и «почти даром», обладая лишь умением быстро плодить гору пустых бумаг, внешне похожих на настоящие, но ничем и никем не подкрепленных. СРО-«однодневки» представляют для строительной отрасли серьезную опасность, так как не только не способствуют выводу строительного комплекса страны на качественно новый уровень, но и выхолащивают сам принцип саморегулирования. Если через некоторое время подобное «коллективное партнерство» испарится, то неизвестно, на какие цели пойдут деньги, собранные этой организацией. Таким образом, проблема обманутых дольщиков может стать со временем проблемой обманутых строителей. Компании, позарившиеся на «дешевый» допуск на строительный рынок, в итоге могут не только лишиться права на нем работать, но и потерять немалые денежные средства.

Реальные СРО не могут быть созданы на пустом месте – без участия компаний и профессионалов, действующих на профильном рынке десятилетия, хорошо се-

бя зарекомендовавших и уже имеющих базовые структуры и органы саморегулирования. Ведь законодательство лишь вводит легальную базу для давно сформировавшихся и развивавшихся процессов, инициированных ассоциациями, союзами и объединениями предприятий по примеру международных сообществ, профессионалов разного профиля. Разумный совет – договариваться и объединяться только с теми, с кем уже давно работаете и знаете по делам. Например, создаваемая саморегулируемая организация по системам комплексной автоматизации и безопасности (НП «Спецсистембезопасность») опирается на давно сложившийся костяк предприятий и организаций, десятилетиями работающих на объектах различного функционального назначения и отраслевой принадлежности и представляющих все федеральные округа России, которые уже обладают действующей и необходимой инфраструктурой для эффективного саморегулирования в сфере комплексной автоматизации и безопасности. (В составе МА «Системсервис»: системы менеджмента качества управления деятельностью предприятия по ISO-9000; органы по разработке стандартов и нормативных документов – ТК 439 «Средства автоматизации и системы управления», по присвоению кодов ОКП продукции приборостроения и автоматики в структуре Ростехрегулирования, а также Орган по сертификации продукции, работ и услуг в сфере комплексного обеспечения безопасности – ОС «Серт. КС АБС»). На базе Университета комплексных систем безопасности и инженерного обеспечения осуществляется переподготовка и повышение квалификации специалистов, аттестация кадров. ВАНКБ ведется информационно-издательская деятельность: выпускаются журналы «Глобальная безопасность» и «Профессионалы», нормативно-техническая, справочная и учебно-методическая литература в области комплексных систем автоматизации, безопасности, связи и др.).

«Пример кошмарный». Многопрофильная компания, давно существующая и хорошо диверсифицированная на рынке (жизнь заставила), продает более сотни комплексных продуктов и услуг в разных секторах рынка. Ей нужно вступить в сто специализированных СРО? Сто раз страховать? Создать сто компенсационных фондов на каждую группу продуктов? Или раздробиться на сто мелких фирм? Ни потребители и рынок, ни качество продукции от этого явно не выиграют. А вот зарубежные транснациональные и многопрофильные компании, действующие там, где до таких абсурдных требований не додумались, выиграют явно (сильные конкуренты удалены с рынка собственным национальным законодательством и головоуязством).

Исключительно важно не допустить

присвоения себе федеральными и региональными органами государственной власти исключительного права на инициативу в создании СРО как декорации представительства интересов бизнеса при этих органах власти, обозначить четкие пределы вмешательства государства в процесс саморегулирования, четко определить правовые рамки объединения предпринимателей в СРО. В современных условиях эта проблема самая актуальная и останется такой, как минимум, на протяжении всего переходного периода.

«Пример абсурдный». 13 января 2009 года в госреестр строительных СРО внесли две первые записи. «Первый блин» вышел не просто «комом», а яркой иллюстрацией «от противного». Вместо саморегулирования рынка оформлено саморегулирование выполнения государственных функций (в СРО объединились сотни ФГУП при Федеральном агентстве специального строительства), а солидарная ответственность участников рынка вновь сброшена на плечи налогоплательщиков. Что же скрыто за этой декорацией? То ли все государственные задачи ФГУПов

выполнены и перевыполнены (и они устремляются на свободный рынок), то ли просто решили выйти из-под государственного контроля (государственных предприятий!) и устанавливать правила и нормы себе самостоятельно...

Стремления раздробить страну на узковедомственные княжества преследуют нас с советских времен – кулары бывших суперминистерств (МПС, Минатома и др., как и нынешнего «Газпрома») гордо называли себя «государствами в государстве». Вопросы обеспечения безопасности несут ярко выраженный комплексный и межотраслевой характер, бездумное их расчленение для удобства чиновников грозит большой народной бедой. Исторически сложилось, что строительные и пожарные лицензии существовали отдельно. В новой системе (свидетельств о допуске к работам) проектирование и монтаж систем противопожарной защиты (как и других систем комплексной безопасности объектов капитального строительства) отнесены к сфере деятельности строительных СРО и регулируются Градостроительным кодексом РФ. В сфере пожарных лицензий ос-

тались испытания и сертификация оборудования при выпуске и сдаче в эксплуатацию, профилактика, предотвращение и тушение пожаров (здесь законодательная база иная). Попытки продолжить выполнение проектных и монтажных работ «по-старому», наверное, будут (как абсурды переходного периода), но продолжительными и успешными они не станут.

Многое зависит сейчас от самих участников рынка. Если выжидать и бездействовать – можно «сдать» бизнес непрофессионалам и мошенникам, ежегодно платить дань перелицевавшимися в СРО конторам по «быстрому оформлению лицензий», только ставки станут гораздо выше. Если объединяться, не сидеть сложа руки, можно эффективно защитить свои позиции на рынке на долгосрочную перспективу. Саморегулирование открывает профессионалам новые возможности влияния на развитие законодательства и защиты от произвола – как система коллективной безопасности бизнеса. Только от нас зависит, появятся ли в России признанные аналоги уважаемых европейских и международных саморегулируемых организаций.

Положения	Закон о СРО (315-ФЗ+148-ФЗ)	Градостроительный кодекс (+148-ФЗ)	Примечания
Квалифицирующие признаки нормы представительства	Ст. 3.3 * Некоммерческая организация: более 25 предпринимательских или более 100 проф. (физические лица).	Ст. 55.4. Некоммерческое партнерство объединяет: более 50 изыскателей или проектировщиков (п. 1) или более 100 строителей (п. 2).	(*) в ФЗ по видам деятельности могут предусматриваться повышенные нормы (ст. 3.5).
Квалифицирующие признаки нормы ответственности	Ст. 3.3 * Обеспечение имущественной (ст. 13) ответственности каждого члена перед потребителями и третьими лицами.	Ст. 55. Обеспечение субсидиарной имущественной (ст. 60) ответственности каждого члена перед потребителями и третьими лицами.	(*) в ФЗ по видам деятельности могут предусматриваться повышенные нормы (ст. 3.5).
Страхование ответственности	Ст. 13 (*) Размер страховой суммы не менее 30000 руб. на члена в год.		(*) в ФЗ по видам деятельности могут устанавливаться дополнительные требования.
Компенсационный фонд	Ст. 13 (*) Формируется: – исключительно в денежной форме – взнос не менее 3000 руб. от члена Управляется только УК*, инвестируется: – не более 10% в недвижимость – не менее 10% в государственные ЦБ. Доходы от размещения средств только на пополнение КФ и возмещение затрат УК. Не допускается: – осуществление иных выплат – возврат взносов – взыскание по обязательствам самой СРО Расходуется только по причинению вреда членами вследствие недостатков в работе.	Ст. 55.4. (п. 1 и 2) Минимальные размеры фонда: – взнос не менее 500 тыс. руб. от члена для изыскателей и проектировщиков – взнос не менее 1 млн. руб. от члена для строителей Если в СРО установлены требования к страхованию гражданской ответственности членов по причинению вреда вследствие недостатков работ: – взнос не менее 150 тыс. руб. от члена для изыскателей и проектировщиков – взнос не менее 300 тыс. руб. от члена для строителей Ст. 55.16. Расходуется только на выплаты по причинению вреда вследствие недостатков в работе. Не допускается освобождение от оплаты и проведение зачета требований к СРО (п. 2). Срок возврата средств из активов фонда не более 10 рабочих дней (п. 4). В случае компенсационных выплат пополнение фонда для восстановления установленных минимальных размеров в срок не более 2 месяцев (п. 5).	(*) в ФЗ по видам деятельности могут устанавливаться дополнительные требования.
Условия получения допуска к виду работ членом СРО	Не установлены.	Ст. 55.5. Требования к выдаче свидетельств о допуске: – должны быть определены в отношении каждого вида работ (п. 5) – перечень работ должен быть принят общим собранием (п. 5) – обязательны требования по образованию, квалификации, опыту и стажу работы, численности персонала (п. 6) – рекомендуются требования по базе тех. оснащенности и по результатам проверки квалификации работников (п. 7). Минимальный уровень требований (п. 8): наличие работников, имеющих высшее или среднее профессиональное образование соответствующего профиля для выполнения определенных видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (*см. Перечень): высшее – не менее 3-х, стаж не менее 3 лет или среднее – не менее 5-ти, стаж не менее 5 лет период повышения квалификации до 5 лет. Ст. 56.8. п. 9. Свидетельство о допуске к виду работ выдается без ограничения срока и территории его действия... без взимания платы. (п. 14) срок выдачи свидетельства о допуске к работам взамен ранее выданного (при внесении изменений) – до трех рабочих дней. Ст. 47 п. 2; ст. 48 п. 4 и ст. 52 п. 2. Устанавливают обязательное наличие допуска от СРО на выполнение видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.	(*) Перечень утвержден Приказом Минрегионразвития № 274 от 09.12.08.