

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

Андрей Юрьевич Паливода, аспирант

Тел.: 8-926-566-57-50, e-mail: Zakurki50@yandex.ru

Научный руководитель: А.И. Кузнецова, д. э. н, профессор,

Московский университет имени С. Ю. Витте

<http://muv.ru>

В статье рассмотрены проблемы лицензирования в Российской Федерации, замена лицензирования институтом саморегулирования, саморегулируемые организации проектной сферы.

Ключевые слова: лицензирование, строительный комплекс, саморегулирование, саморегулируемые организации, законодательство



А. Ю. Паливода

Интеграция различных производств способствовала формированию межотраслевого строительного комплекса (МСК), обеспечивающего основные потребности инвестиционно-строительной отрасли: от изысканий и проектов до законченных зданий и сооружений.

Строительный комплекс, как межотраслевой, представляет собой группу взаимосвязанных отраслей, выполняющих общие задачи для получения нужной обществу конечной продукции, необходимой населению, который занимает особое место в экономике страны, являясь одним из ведущих звеньев и важной составной частью строительства. Он играет существенную роль в укреплении материально-технической базы страны, в ускорении ее социально-экономического развития.

В строительном комплексе Союза Советских Социалистических Республик (СССР) существовала плановая экономика, предпринимательская деятельность хозяйствующих субъектов как рыночный инструмент получения добавленной стоимости отсутствовала. Предприятия строительного комплекса получали заказы на свои услуги в соответствии с утвержденными планами строительства, также предприятиям указывали на конкретный список субподрядных предприятий в рамках выполнения работ по получаемым заказам.

Главным органом управления строительным комплексом являлся государственный комитет Совета Министров СССР по делам строительства. Государственный комитет СССР по делам строительства – центральный орган государственного управления, осуществлявший руководство строительным комплексом СССР в 1950–1991 годы.

В момент зарождения и становления рыночных отношений в Российской Федерации после распада СССР правительство Российской Федерации предусматривало контроль государства в виде лицензирования профессиональной деятельности строительного комплекса в целом. Лицензирование строительного комплекса было введено в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которых связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не проводилось.

В российском законодательстве первое упоминание о лицензировании встречается в Законе РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25.12.1990 г., где предусматривалась лишь возможность государственного регулирования предприни-

мательской деятельности путем лицензирования отдельных ее видов, однако не был зафиксирован даже их перечень.

Согласно Федеральному Закону №128-ФЗ от 08.08.2001 «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензия является специальным разрешением на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Лицензирование отдельных видов деятельности, являясь формой государственного регулирования, ограничивает количество субъектов, занимающихся тем или иным видом деятельности, а также определяет условия и требования его осуществления. Поэтому допущенные в организации работы по лицензированию просчеты могут привести к большим экономическим и социальным издержкам, создавая препятствия на пути становления частного бизнеса и вхождения в рынок новых предпринимательских структур.

По сути, лицензирование представляет собой процесс подтверждения соответствия юридических лиц индивидуальных предпринимателей требованиям законодательства. Выдача и осуществление лицензирования сфер деятельности было в руках государства.

С переходом на рыночные условия функционирования строительного комплекса после плановой экономики СССР предприятиям строительного комплекса необходимо было подстраиваться под условия, диктуемые рыночной экономикой.

Новые рыночные механизмы меняли принципы, подходы, методы, технологии управления, усложнили взаимоотношения между субподрядными организациями и заказчиками (инвесторами) строительного комплекса Российской Федерации, появилась необходимость учета факторов неопределенности, риска, надежности и устойчивого развития строительной сферы, разработки и принятия более эффективных управленческих решений.

В условиях сравнительно молодой рыночной экономики одной из проблем, сдерживающих рост экономики России, является кризис доверия между основными субъектами рынка: инвесторами (Заказчиками), строительными организациями (Исполнителями) и органами государственной власти, поскольку не сформирован институт корпоративного этикета и репутации.

Кризис доверия обусловлен несогласованными действиями компаний строительного комплекса и разобщенностью самих компаний по позициям в выработке нормативно-правовых актов и стандартов со стороны государства; отклонением от отраслевых норм и правил деловой этики со стороны предпринимателей, следствием чего является потеря доверия со стороны инвесторов.

Начиная с 2000 года рынок инженерного проектирования и масштабного строительства в России вышел на принципиально новый уровень, а отечественные механизмы лицензирования оставались прежними. До 2009 года строительная лицензия официально выдавалась организацией РОССТРОЙ и Федеральным лицензионным центром. Это была своего рода монополия, которая постоянно тормозила всю систему получения разрешительной документации, что зачастую становилось причиной срыва запланированных сроков.

Коммерческие интересы предпринимателей и монополизация лицензирования в руках государства стали барьером для эффективных реализаций инвестиционных проектов строительного комплекса.

Процедура получения строительной лицензии стала обрастать коррупционной составляющей, т.к. организации строительного комплекса в погоне за доходами вынуждены были сокращать временные издержки на получение лицензии.

Встает задача поиска и нахождения инновационных инструментов, помогающих устранить названные препятствия.

Инновационным направлением развития экономики в настоящее время является реформа управления народным хозяйством, заключающаяся в сокращении функций госу-

дарственных органов управления и передаче этих функций субъектам предпринимательства, которые могут сами эффективно их осуществлять.

Для сокращения административных барьеров Правительством Российской Федерации было решено провести административную реформу в рамках реализации единой государственной политики по защите интересов субъектов предпринимательской деятельности и снижению степени давления государства на свободные рыночные предпринимательские и профессиональные отношения.

Основной идеей замены лицензирования стало негосударственное регулирование деятельности хозяйствующих субъектов. Негосударственное регулирование выдвигалось как одна из важнейших составляющих проводимой административной реформы. Среди ее основных направлений значились разработка и принятие нормативных правовых актов, упразднение избыточных и дублирующих функций органов исполнительной власти, позволяющее передавать ряд государственных функций саморегулируемым организациям. Следует отметить, что Минэкономразвития России, ответственное за проведение административной реформы, насчитало 1468 избыточных и 263 дублирующих функций.

Эксперты строительной отрасли отмечают, что роль института, который восстановит доверие и взаимопонимание в системе товаропроизводителей-потребителей, отводится саморегулируемым организациям, которые создаются в рамках государственной политики Российской Федерации по устранению избыточных административных барьеров [8].

Основные мероприятия административной реформы 2006–2008 гг. были осуществлены в четыре этапа.

I этап (конец 2005 г.) – разработка и принятие первоочередных нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, разработка методической базы; координация действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

II этап (2006 г.) – передача ряда государственных функций саморегулируемым организациям; передача части государственных организаций с федерального на региональный уровень; разработка нормативной базы для применения процедур управления по результатам; разработка стандартов массовых, общественно значимых государственных услуг; разработка нормативных актов для совершенствования контроля и надзора процесса закупок для государственных нужд, аутсорсинга административно-управленческих процессов и др.

III этап (2007 г.) – ликвидация и приватизация избыточных государственных функций, разработка и внедрение большинства административных регламентов в федеральных и региональных органах исполнительной власти, внедрение процедур управления по результатам приоритетных стандартов государственных услуг и др.

IV этап (2008 г.) – корректировка нормативно-правовой базы реформы с учетом анализа накопленного опыта; обеспечение широкого внедрения успешного опыта государственного управления на региональном уровне; развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, мониторинг мероприятий административной реформы.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» принят в рамках реализации единой государственной политики по защите интересов субъектов предпринимательской деятельности и снижению степени давления государства на свободные рыночные предпринимательские и профессиональные отношения. Основной задачей, которую призван решить Закон, является последовательное создание саморегулируемых организаций (далее – СРО) в самых различных областях предпринимательской и профессиональной активности и вытеснение из сферы регулирования тех коммерческих отношений, присутствие в которых государственного элемента представляется излишним и неоправданным с точки зрения основных функций государственного регулирования [1].

Саморегулирование – это самостоятельная и инициативная деятельность, которая

осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Целью введения саморегулирования является не какое-то абстрактное наведение порядка в строительном бизнесе, а прежде всего обеспечение и повышение качества строительства. Суть заключается в следующем: все участники строительства – инженерные, проектные и строительные организации (фирмы), а также индивидуальные предприниматели – объединяются в СРО в форме некоммерческих организаций, сведения о которых вносятся в государственный реестр СРО.

Целью государства в рамках Закона является внедрить саморегулирование как эффективный инструмент обеспечения безопасности строительства, а также не допустить его использования в качестве инструмента монополизации рынка и незаконного обогащения таких авантюристов, которые хотели бы торговать членством в организациях и обогащаться.

Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон) введены новые нормы, касающиеся института саморегулирования в строительной отрасли [2].

С 1 января 2009 года было прекращено предоставление лицензий на осуществление деятельности в области проектирования, строительства и инженерных изысканий. При этом отмена лицензирования полностью произошла только с 1 января 2010 года. Весь 2009 год происходил переходный период от государственного регулирования (лицензирования) к негосударственной форме регулирования (саморегулирования) в указанных областях деятельности.

С 1 января 2009 года лицензирование строительной деятельности было отменено, и теперь, чтобы получить разрешение на ведение проектных, строительных, архитектурных работ, необходимо вступление в саморегулируемую организацию (СРО). Все ранее выданные бумаги на лицензирование строительной деятельности считаются недействительными с 1 января 2010 года.

Благодаря усовершенствованию законодательной системы с 1 января 2010 г. действие строительных лицензий, регламентирующих базовые виды профильной деятельности, было прекращено. С этого момента доступ к проектированию и строительству имеют члены так называемых саморегулируемых организаций (СРО), которым выдаются Свидетельства о допуске к определенным работам.

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 9 статьи 558 Градостроительного кодекса Российской Федерации свидетельство о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, выдается саморегулируемой организацией без ограничения срока и территории его действия.

Саморегулируемые организации в сфере проектирования

Архитектурно-проектные организации строительного комплекса законодательством выделены в особый вид саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих подготовку проектной документации.

Статус саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации, можно приобрести только при условии соответствия следующим требованиям.

1. Объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем пятьдесят индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц.
2. Наличие компенсационного фонда, сформированного в размере не менее чем пятьсот тысяч рублей на одного члена некоммерческой организации или, если такой орга-

низацией установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в размере не менее чем сто пятьдесят тысяч рублей на одного члена некоммерческой организации.

3. Наличие следующих документов:

– требования к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (далее также – свидетельство о допуске); это документ, устанавливающий условия выдачи саморегулируемой организацией свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства;

– правила контроля в области саморегулирования – документ, устанавливающий правила контроля за соблюдением членами саморегулируемой организации требований к выдаче свидетельств о допуске, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования;

– документ, устанавливающий систему мер дисциплинарного воздействия за несоблюдение членами саморегулируемой организации требований к выдаче свидетельств о допуске, правил контроля в области саморегулирования, требований технических регламентов, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования.

Законодательное требование о наличии компенсационного фонда у саморегулируемой организации базируется на принципе коллективной ответственности, при которой за наполнение фонда отвечают все члены СРО, а СРО является гарантом выплаты в рамках компенсационного фонда вреда, причиненного третьим лицам. Таким образом, компенсационный фонд (КФ) саморегулируемой организации – одна из основ стабильности всей системы СРО.

Перечень работ по подготовке проектной документации, которые указываются в допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства (выдается саморегулируемой организацией), утвержден приказом Министерства регионального развития №624 от 30.12.2009 г. [3].

Данный перечень был разработан без учета классификатора лицензируемых работ по проектированию, в связи с чем до сих пор нет единого мнения экспертов проектной сферы и экспертов СРО о том, какие виды работ, указанные в данном приказе, соотносятся с реально выполняемыми проектными работами. Получение допуска на тот или иной вид работы, указанный в приказе, базируется на принципе подтверждения права выполнять данные работы наличием в организации специалистов, имеющих определенную квалификацию и специализацию по профилю заявленной работы. Причем законодательно установлены минимальные требования по стажу к заявляемым сотрудникам для подтверждения права. Финансовое существование саморегулируемой организации базируется на денежных отчислениях членов саморегулируемой организации, выраженных в членском и целевом взносах [4].

Как правило, членский взнос устанавливается на общем собрании членов саморегулируемой организации. Оплачивается ежеквартально и оформляется в виде положения.

На данный момент в Российской Федерации зарегистрированы и действуют 182 саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации, членами которых являются свыше 16500 организаций.

Как видно из рис. 1, основной пул (больше 70% от всех зарегистрированных СРО) саморегулируемых организаций был сформирован в 2009–2010 гг., но и сейчас появляются новые саморегулируемые организации в сфере проектирования. Поскольку еще не сформирован корпоративный бренд СРО, у заказчика нет понимания, какую пользу он получает от членства исполнителя в том или ином СРО. Основным критерием проектной организации при вступлении в СРО является размер членского взноса и требования к страхованию гражданской ответственности.

В саморегулировании проектной сферы происходит процесс коммерциализации СРО путем существенного ценового демпинга величины членского взноса, ведь только этим новообразованные проектные СРО могут привлекать к себе новых членов.

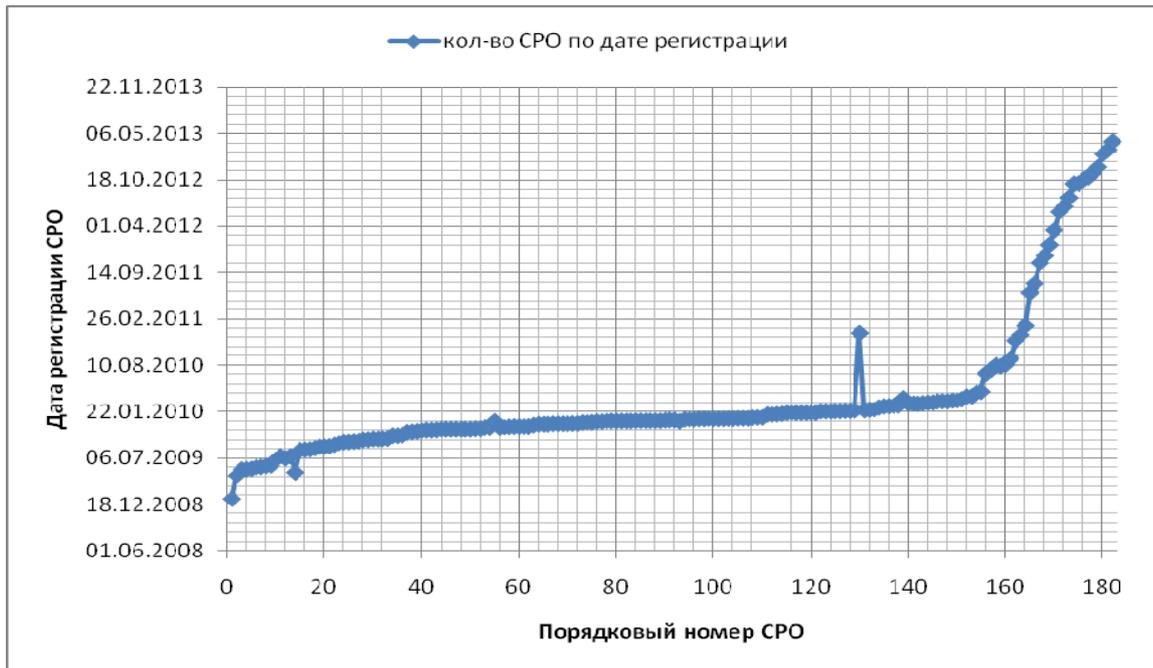


Рис. 1. Зависимость количества СРО от даты их регистрации

Можно сказать, что институт саморегулирования проектной отрасли только развивается, но уже сейчас появляются проблемы, связанные с проблемами в законодательстве. Контролирующие органы, такие как Ростехнадзор и Национальное объединение проектировщиков (НОП), ничего не могут сделать с коммерческими СРО, что приводит к дискриминации самого института саморегулирования в глазах потребителей. В связи с этим возникает необходимость правового регулирования, препятствующего созданию новых «коммерческих» СРО.

Конкуренция на рынке проектирования и требования законодательства об опыте заявляемых сотрудников на виды работ приводит к искусственному завышению «ценности» специалистов с опытом, а молодые специалисты становятся не востребованы. В скором времени может появиться острый дефицит высококвалифицированных специалистов в сфере проектирования, поскольку молодые специалисты сферы проектирования не могут получить необходимый опыт и знания.

Литература

1. О саморегулируемых организациях: федер. закон от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».
2. О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 191-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 19 июл. 2011 г. № 246-ФЗ): принят Гос. Думой 22 дек. 2004 г.: одобрен Советом Федерации 24 дек. 2004 г.: Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».
3. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 дек. 2009 г. № 624 «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства» [Электронный ресурс]: Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».
4. Пупырев Е.И. Роль и место саморегулирования в развитии проектной отрасли. Научно-практическая конференция в области проектирования и строительства инженерной инфраструктуры ИНФРАДИЗАЙН-2011: доклад – М., 2011

5. Герасимов А.А. Понятие и сущность саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности и особенности становления института саморегулирования в строительном комплексе Российской Федерации [Текст] / А.А. Герасимов // Актуальные проблемы строительного комплекса. 2008. №1 (январь-март). С. 20-27.

6. Курс экономической теории: Общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. Основы национальной экономики [Текст]: учебное пособие / под. ред. д.э.н., проф. А.В. Сидоровича; МГУ им. М.В. Ломоносова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Дело и Сервис, 2001. – 832 с.: ил.

7. Официальный сайт СРО НП «Межрегиональный союз проектировщиков». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mrsp.ru>

8. Воловик М.В. Формирование конкурентоспособности строительных предприятий жилищного профиля в условиях саморегулирования: диссертация. – СПб., 2012.

Licensing and Self-Regulation as Economic Instruments of Regulation of Construction Complex

Andrey Palivoda, postgraduate

Scientific supervisor - Kuznetsova, A.I., Doctor of Economics, Prof., Prof. of Department of Urban and Service Economics

Moscow University after S.Y.Witte

The problems of licensing in the Russian Federation, the replacement of licensing by Institution of self-regulation, self-regulation organizations in the project sphere are analyzed.

Keywords: licensing, construction complex, self-regulation, self-regulation organizations, legislation.