

В проекте доклада об опыте результативности системы саморегулирования, внедренной в отраслях и видах экономической деятельности Минэкономразвития России, в разделе 2.2 «Институт саморегулирования в строительном комплексе» не учитывается главное – механизм саморегулирования стройкомплекса, направлен на решение важнейшей государственной задачи – обеспечение безопасности, здоровья, жизни гражданина, человека, его жизнедеятельности, окружающей среды – основополагающих принципов, объявленных высшей ценностью.

Система саморегулирования стройкомплекса позволяет реализовать Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., Федеральный закон «О безопасности».

Семь из двенадцати основных принципов законодательства о градостроительной деятельности (ст.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации) реализуются обязательной системой саморегулирования стройкомплекса. Созданная система позволяет применять отношения, связанные с принятием мер по обеспечению безопасности строительства.

В проекте доклада отсутствие фактов выплат из компенсационных фондов саморегулируемых организаций рассматривается как не положительный результат. На самом деле основная задача саморегулирования стройкомплекса – предупреждение причинения вреда. Следовательно, чем меньше сумма выплат за причинение вреда, тем с большей вероятностью можно делать выводы о ее результативности.

Далее факт, что лицензии на работы в строительном комплексе были выданы 250 тысячам организаций, 150 тысяч из которых не соответствовали предъявляемым законодателями разумным требованиям компетентности, истолковывается не как заслуга созданной системы саморегулирования стройкомплекса, а результат действия сопутствующих факторов. Благодаря саморегулированию усилена роль профсоюзного сообщества в управлении строительством.

Решающее значение для национальной экономики имеет развитие этого института гражданского общества, повышающего дисциплину, профессионализм, организацию деятельности участников рынка. Необходимо повышать роль саморегулируемых организаций стройкомплекса в управлении этим важным сегментом экономики, расширяя их права и создавая условия для деятельности. Надо понимать, что деятельность предпринимателей, участников рынка в этих объединениях направлена на снижение административных барьеров, бюрократической, коррупционной нагрузки на российскую экономику вызывает серьезное сопротивление со стороны должностных лиц, не желающих этих изменений. Следует понимать, что если имущественная ответственность в виде компенсационных средств не уменьшает размеры компенсационных фондов по причине возмещения вреда, то это положительный, а не отрицательный результат.

Деятельность системы саморегулирования стройкомплекса определяется 23 императивными нормами, установленными законодателем, конечно, она требует совершенствования. Но надо отделять оценку норм права от оценки результативности национальных объединений, саморегулируемых организаций.

В современной экономике эффективность норм законодательства определяет эффективность национальных экономик, деятельность участников рынка, Законодатели должны создавать условия для успешной деятельности саморегулируемых организаций, в т.ч. обеспечение сохранности компенсационных фондов. На практике законодатель в 2009 г. определил возможность размещения имущества СРО – средств компенсационных фондов – через управляющие компании по договорам доверительного управления и депозитарным договорам. В этом случае при банкротстве это имущество исключалось из конкурсной массы и в соответствии с нашим законодательством возвращалось в целостности кредитору. В 2010 г. он же лишил СРО такой возможности. Эти изменения лишили все саморегулируемые организации стройкомплекса возможности размещения средств компенсационных фондов в российских кредитных организациях по договорам

доверительного управления и депозитарным договорам, а также возможности применения надежных инструментов роста средств компенсационных фондов, гарантированной сохранности средств компенсационных фондов.

В Проекте **приведен хороший анализ состояния систем саморегулирования**, внедренных в отраслях и видах экономической деятельности, **но выводы являются неполными, частично неправильно интерпретирующими или противоречащими полученным результатам анализа, а предложения - не продуманными, вызывающими много вопросов**. Но главное - предложения идут вразрез с одним из важнейших принципов взаимоотношений бизнеса и государства, закрепленного в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., с которого начинается сам Доклад: «... На протяжении всего периода реализации административной реформы в Российской Федерации **развитие института саморегулирования рассматривалось в качестве одного из ключевых направлений в решении задач совершенствования экономической политики государства, улучшения делового климата, устранения неоправданных административных барьеров и снижения коррупционных рисков**. Роль и значимость профессионального и предпринимательского сообществ в успешной реализации таких мер сложно переоценить, и эта значимость в контексте общей тенденции к развитию и усложнению общественных и рыночных отношений только возрастает».

При хорошо проведенном анализе развития системы саморегулирования и выявленных слабых местах, вместо подготовки предложений по их законодательному и нормативному урегулированию **Минэкономразвития России делает неправильные выводы из полученных результатов анализа и предлагает вернуться к системе лицензирования, которая в свое время уже показала свою несостоятельность**. Об этом пишут сами разработчики Доклада (на стр. 23), характеризуя систему лицензирования как систему, не обеспечившую достижения поставленных целей, имеющую «ключевые недостатки – отсутствие увязки предъявляемых в целях допуска на рынок требований с непосредственным осуществлением деятельности, невозможность организации эффективно функционирующей системы надзора за соблюдением установленных требований и, как следствие, неоднозначное влияние института допуска на рынок на реальный уровень безопасности объектов капитального строительства». Можно только добавить, что из информационно-аналитических докладов, в том числе НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, следует, что систематический **анализ состояния законности в сфере лицензирования предпринимательской деятельности позволяет сделать однозначный вывод о его негативной характеристике**. О неэффективности работы механизма государственного регулирования отдельных видов деятельности (включая лицензирование) свидетельствуют данные статистики, социологических опросов, материалы контролирующих органов. Кроме того, «при лицензировании затруднена реализация конституционно гарантированной свободы предпринимательства добросовестными участниками рынка. Административная коррупция, включающая взятки с целью получения различного рода разрешений, дискредитирует государственную власть в целом, оказывая деструктивное воздействие на правосознание и защищенность граждан и их объединений», - уверены эксперты НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ.

Процесс становления системы саморегулирования в области строительства, как и любого другого сложного социально-экономического процесса, должен пройти хотя бы один полный цикл своего развития:

- **планирование** - разработка целей и процессов, необходимых для достижения результатов в соответствии с установленными требованиями;
- **внедрение процессов**;
- **проверка исполнения** - постоянный контроль (мониторинг) и измерение процессов в сравнении с политикой, целями и требованиями к процессам и анализ

полученных результатов;

- **принятие действий по улучшению показателей процессов.**

Применительно к системе саморегулирования в области строительства можно сказать, что мы **прошли первые два этапа и находимся на третьем этапе: проверка исполнения и анализ полученных результатов.**

Для оценки системы саморегулирования, в том числе в области строительства, в Докладе был определен ряд ключевых атрибутивных признаков саморегулируемых организаций, имеющих принципиальное значение с точки зрения достижения основных целей института саморегулирования, которые были поставлены в рамках перехода отдельных видов экономической деятельности от государственного лицензирования к механизмам саморегулирования.

К указанным признакам были отнесены:

- разработка и применение стандартов и правил ведения предпринимательской и профессиональной деятельности;
- использование механизмов обеспечения имущественной ответственности саморегулируемых организаций;
- осуществление саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов;
- развитие и применение механизмов работы с жалобами и внесудебного урегулирования споров.

На выводах по этим четырем признакам необходимо остановиться подробнее.

По первому признаку в Докладе отмечено следующее.

«...Задача разработки стандартов предпринимательской и профессиональной деятельности и, соответственно, повышения качества регулирования отраслей в целом является в рамках перехода от лицензирования к механизмам саморегулирования одной из приоритетных (стр.78).

... По информации Национального объединения строителей и Национального объединения проектировщиков, на реализацию программы стандартизации национальными объединениями выделено **финансирование в размере более 650 млн. рублей.** В рамках указанной программы сформирована (актуализирована) доказательная база «Технического регламента о безопасности зданий и сооружений». Из **78-ми актуализированных Минстроем России сводов правил обязательного применения, Национальным объединением строителей была организована разработка и экспертиза 40 сводов правил, также организована разработка 15 сводов правил добровольного применения.** Выполнена значительная работа по переводу, техническому редактированию, сопоставительному анализу по основным показателям и разработке национальных приложений к Еврокодам (55 документов).

... В то же время необходимо отметить, что в отношении представленного Минстроем России по результатам указанной работы проекта распоряжения Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1047-р», подготовлено (*в Минэкономразвития России*) **отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия**, направленное в адрес Минстроя России письмом от 28 августа 2014 г. № 20751-ОФ/Д26и и отмечающее в целом крайне низкий уровень проработки нормативно-технических документов, предложенных к включению в перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (Стр.26-27).

Как можно не видеть положительных результатов в том, что за 23 года после развала СССР впервые НОСТРОЙ взялся за переработку нормативных документов, потратив на это 650 млн. руб., а ему вместо предложений по оказанию помощи в более глубокой проработке документов, их согласованию с соответствующими министерствами и ведомствами и приданию этим документам статуса хотя бы отраслевых нормативных документов, бьют по рукам и предлагают: «Давайте вернемся к системе лицензирования. Правда, денег на разработку нормативных документов у нас как не было, так и не будет. Поэтому работайте без нормативных документов, но зато с государственной лицензией».

Какой вывод из этой ситуации делает Минэкономразвития России? «В ряде отраслей сравнительно большую активность в разработке стандартов профессиональной и предпринимательской деятельности демонстрируют разного рода объединения саморегулируемых организаций, однако зачастую результаты этой работы оказываются неоднозначными». **И все!!! Больше никаких выводов и никаких предложений.**

НОСТРОЙ предлагает: «Давайте работать вместе по разработке сводов правил при нашем финансировании». Ему отвечают: «Ничего делать не надо. Давайте вернемся к лицензированию и тоже ничего разрабатывать не будем, так как нет финансирования».

По второму признаку в Докладе отмечено следующее.

«... Важнейшим элементом института саморегулирования является развитие механизмов обеспечения имущественной ответственности саморегулируемых организаций, рассматриваемых в качестве одного из наиболее значимых достижений при переходе от лицензирования к механизмам саморегулирования.

... **Эффективность применения механизмов обеспечения имущественной ответственности на сегодняшний день не поддается однозначной оценке.** Так, в большинстве отраслей, в которых на сегодняшний день применяются механизмы саморегулирования, сформированы в установленном законодательством порядке компенсационные фонды саморегулируемых организаций и используются механизмы страхования ответственности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности. Вместе с тем **практически полное отсутствие фактов выплат из компенсационных фондов саморегулируемых организаций не дает оснований говорить об эффективности применения указанного механизма.** В отдельных отраслях сравнительно более высока частота применения механизма страхования ответственности, т.е., осуществления страховых выплат в связи с причинением ущерба третьим лицам, однако, и данный механизм не демонстрирует повсеместной востребованности».

Вот здесь возникает вопрос: «А может быть **практически полное отсутствие фактов выплат из компенсационных фондов саморегулируемых организаций в связи с причинением ущерба третьим лицам** позволяет говорить о том, что **все-таки достигнута одна из целей саморегулирования в области строительства по предотвращению нанесения ущерба третьим лицам** вследствие недостатков работ, выполняемых членами саморегулируемых организаций? Или о том, что **саморегулирование в области строительства** состоялось должны свидетельствовать арбитражные суды, заваленные исками о возмещении ущерба?»

Есть и другие вопросы, относящиеся к области законодательного регулирования формирования и защищенности средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций. В Докладе нет ни одного слова о правовых пробелах в области защищенности компенсационных фондов. Нужны ли вообще компенсационные фонды, если необходимость их формирования не подкреплена практикой и является камнем преткновения для более широкого вовлечения малого бизнеса в процесс саморегулирования, а также перевода добровольных систем саморегулирования в обязательные системы саморегулирования? Кроме того, в бизнес будут возвращены те самые 70 млрд. руб. компенсационных фондов, которые не дают покоя и Минстрою, и

Минэкономразвития, и национальным объединениям, и кредитным организациям, и предпринимателям? Почему об этом в выводах и предложениях Минэкономразвития России ничего не говорится?

По третьему признаку, связанному с осуществлением саморегулируемыми организациями контроля деятельности своих членов, в выводах Доклада отмечено следующее.

«... Переход на принципы саморегулирования предполагает передачу функций по осуществлению контроля за деятельностью участников рынка специально создаваемым контрольным органам саморегулируемых организаций. **Эффективная реализация указанной функции является ключевым фактором с точки зрения обеспечения необходимого уровня безопасности производимых участниками отрасли товаров (оказываемых услуг и выполняемых работ) и поддержания добросовестности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.**

Следует отметить, что формально функции по контролю за деятельностью участников рынка **осуществляются во всех саморегулируемых организациях**, однако, незначительные риски в части имущественной ответственности СРО или утраты статуса саморегулируемой организации вследствие нарушений требований законодательства (менее 10 случаев исключения СРО из государственных реестров), а также финансовая заинтересованность СРО в сохранении максимально возможного числа членов приводят к тому, что серьезные санкции в виде исключения недобросовестных хозяйствующих субъектов из членов СРО или приостановления их членства происходят относительно редко. Наиболее распространенным основанием для применения данного вида санкций является неуплата членских взносов в СРО.

Контрольные мероприятия, проводимые саморегулируемыми организациями в отношении своих членов, зачастую сводятся лишь к проверке исполнения ряда формальных требований законодательства или проверке наличия определенного набора документов».

К сожалению, в выводах не нашли своего отражения данные, приведенные по тексту самого Доклада на стр. 30: «Согласно результатам опроса строительных организаций, проводившегося в интересах Минэкономразвития России в 2013 г., 72% респондентов указали, что в отношении членов СРО проводятся в том числе выездные проверки, **51% респондентов указал, что контроль за деятельностью строительных организаций в рамках системы саморегулирования стал строже по сравнению с лицензионным контролем**».

Разработчики проекта доклада скромно умолчали о том, что саморегулируемые организации в области строительства осуществляют плановый контроль деятельности своих членов **ежегодно**, тогда как в системе лицензирования такой контроль осуществлялся **один раз в 5 лет**.

В выводах и предложениях по развитию системы саморегулирования авторы Доклада обошли стороной действительно серьезную проблему в области контроля деятельности организаций - членов СРО, связанную с законодательным регулированием вопросов контроля со стороны СРО выполнения требований технических регламентов и сводов правил, перевода этой функции из статуса «СРО могут» в статус «СРО обязаны». Практическая реализация этих функций потребует со стороны СРО значительных финансовых, временных и материальных затрат, связанных с работой экспертов. А эти вопросы никак законодательно не урегулированы и источник восполнения этих затрат один - членские взносы участников системы саморегулирования.

По четвертому признаку в Докладе отмечено следующее.

«Важнейшей функцией саморегулируемых организаций является рассмотрение жалоб на деятельность своих членов и применение механизмов внесудебного разрешения споров между членами саморегулируемыми организациями и третьими

лицами. При должной настройке указанных механизмов существенно упрощается процедура компенсации вреда лицам, пострадавшим от недобросовестной деятельности хозяйствующих субъектов.

Вместе с тем, практика внесудебного урегулирования споров не получила должного распространения в рамках института саморегулирования. **Созданные или аккредитованные при саморегулируемых организациях третейские суды рассматривают минимальное число дел».**

По-нашему мнению, дальнейшее развитие указанной функции - дело времени. Эта функция будет являться все более востребованной по мере роста доверия потребителей к саморегулируемым организациям.

В целом, после внимательного изучения материалов Доклада складывается ощущение, что материалы Оценки деятельности саморегулируемых организаций писали одни специалисты, а выводы и предложения по материалам оценки - другие. Заключение выводы и предложения проекта Доклада не выдерживают никакой критики:

«...Анализ результатов деятельности саморегулируемых организаций как в «добровольной», так и в «обязательной» сферах указывает на недостаточную эффективность данного института, отсутствие общественно-значимых результатов деятельности СРО и низкую востребованность регулятивных механизмов, сформированных в рамках данного института, потребителями товаров, работ и услуг, предоставляемых членами СРО. Более того, анализ складывающихся в отдельных отраслях и сферах экономической деятельности после введения требований об обязательном членстве участников соответствующих рынков в СРО тенденций указывает на то, что не достигаются заявленные цели института саморегулирования в части сокращения избыточных административных барьеров и повышения эффективности государственного регулирования экономической деятельности».

В материалах Доклада говорится о том, что **требования, предусмотренные законодательством по выдаче свидетельств о допуске к работам, в саморегулируемых организациях выполнены, что повысилась требовательность в вопросах контроля деятельности организаций - членов СРО, что сдвинулась с мертвой точки работа по актуализации нормативной документации в строительстве, что нет исков по возмещению ущерба третьим лицам вследствие недостатков выполнения работ членами СРО.**

Но в выводах - все плохо и саморегулирование не состоялось. Выводы необъективны, а предложения неконкретны и тенденциозны. **Это свидетельствует о предвзятом отношении Минэкономразвития к системам саморегулирования в целом, а к органам саморегулирования в области строительства - в частности. Либо это исполнение чьего-то заказа.**

Ростехнадзор в 2010-2013 г.г. не контролировал деятельность саморегулируемых организаций и способствовал расцвету «коммерческих» СРО - виновато саморегулирование. Вступление в СРО обходится в 500 тыс. руб., при этом 300 тыс. руб. - минимальный взнос в компенсационный фонд, установленный государством, а также расходы на повышение квалификации и обязательную аттестацию, установленные Градостроительным кодексом РФ - виноваты СРО, а органы государственной законодательной и исполнительной власти к этому никакого отношения не имеют. Низкой является эффективность государственного регулирования экономической деятельности - виноваты СРО. Несмотря на упорное сопротивление органов исполнительной власти под давлением национальных объединений саморегулируемых организаций значительно сокращен перечень обязательных административных процедур при выдаче разрешений на строительство и упрощается сама эта процедура, все равно СРО виноваты в том, что мало давили на Минрегион, Госстрой, Минстрой, Ростехнадзор и т.д.

Что предлагает Минэкономразвития? Разработать Концепцию совершенствования института саморегулирования по внесению изменений в Концепцию совершенствования института саморегулирования, а в области строительства отказаться от обязательного членства в системе саморегулирования либо вернуться к лицензированию.

К сожалению в проекте доклада не раскрыто – какие в законодательной сфере должны быть созданы условия для того, чтобы участники рынка стремились обеспечить безопасность и повышение качества работ, какие должны быть созданы условия для того, чтобы экономическая деятельность саморегулируемых организаций стройкомплекса позволяла успешно преодолевать бюрократическую, коррупционную нагрузку, сдерживающую развитие российской экономики и современные институты развития, активно участвующие в формировании гражданского общества, не показана реальная состоявшаяся роль системы саморегулирования стройкомплекса в системе управления национальной экономикой.