

Саморегулируемые организации как инструмент управления качеством строительной продукции

© 2011 А.И. Орт

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов
E-mail: fomin@sseu.ru

В статье рассматриваются проблемы формирования и функционирования саморегулируемых организаций в строительстве. Показывается, что основной целью деятельности саморегулируемых организаций является повышение качества строительной продукции. Анализируются нормативные материалы, касающиеся деятельности саморегулируемых организаций в строительстве.

Ключевые слова: строительство, качество, саморегулирование.

Согласно федеральному закону \square 315-ФЗ “О саморегулируемых организациях”, под саморегулированием понимается 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. То есть саморегулируемые организации берут на себя часть функций, ранее реализовывавшихся государством в части установления правил деятельности в той или иной сфере и, соответственно, контроля за выполнением этих правил¹.

Саморегулируемыми в соответствии с действующим законодательством признаются некоммерческие организации, созданные в целях саморегулирования, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

В строительстве саморегулирование введено федеральным законом \square 148-ФЗ “О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации”². При этом устанавливается обязательность членства лиц, осуществляющих инженерные изыскания, проектирование и строительство, в саморегулируемых организациях.

Были внесены изменения в федеральный закон \square 128-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности”, в соответствии с которыми с 1 января 2009 г. прекращено предоставление лицензий в области проектирования, строительства и инженерных изысканий. Соответствен-

но закон предусматривал определенный переходный период от лицензирования к саморегулированию деятельности в области проектирования, строительства и инженерных изысканий для строительства до 1 января 2010 г.³

В соответствии с Федеральным законом \square 240-ФЗ с 1 января 2010 г. прекратилось действие лицензий (в том числе лицензий, срок действия которых был продлен) на осуществление следующих видов деятельности⁴:

- 1) проектирование зданий и сооружений, за исключением сооружений сезонного или вспомогательного назначения;
- 2) строительство зданий и сооружений, за исключением сооружений сезонного или вспомогательного назначения;
- 3) инженерные изыскания для строительства зданий и сооружений, за исключением сооружений сезонного или вспомогательного назначения.

Постановлением Правительства РФ \square 724 был утвержден перечень видов работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства. В соответствии с этим перечнем саморегулируемые организации в области строительства, проектирования, инженерных изысканий будут осуществлять допуск к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Кроме того, многие виды работ, на выполнение которых раньше требовалось получение лицензии, стало возможным выполнять без лицензий и свидетельств о допусках.

Следует отметить, что работы по подготовке проектной документации могут осуществляться индивидуальными предпринимателями самостоятельно (лично), а работы по инженерным изысканиям, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту - только с привлечением работников в соответствии с трудовым законода-

тельством и иными нормативными правовыми актами.

Соответственно, не стало требоваться получение допусков на функции заказчика и функции генподрядчика. Другими словами, было значительно уменьшено административное давление на участников рынка, и в первую очередь на небольшие организации.

Значительная часть видов работ требуют получения свидетельства о допуске только в случае выполнения их на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах (например: устройство конструкций из кирпича; устройство навесных фасадов; устройство и монтаж всех внутренних инженерных систем (кроме газа); работы по благоустройству и т.д.).

Основные задачи института саморегулирования в строительстве сводятся к трем важным позициям:

- улучшение общего качества строительства;
- повышение квалификации занятых в отрасли специалистов;
- увеличение ответственности компаний за результаты своей деятельности.

В настоящее время саморегулирование получило широкое распространение. Самое интересное, что уже образована масса саморегулируемых организаций (СРО) в тех отраслях, где их наличие не является обязательным. На наш взгляд, это означает, что создание СРО не очередная кампания, а саморегулирование нужно самим предприятиям и предпринимателям. Впечатляют количественные показатели данного процесса, но еще более – качественные.

Так, только в области строительства в Санкт-Петербурге и Ленинградской области на 1 марта 2011 г. зарегистрировано 25 СРО с общим количеством компаний 19 756. На 1 декабря 2010 г. в России зарегистрировано 640 саморегулируемых организаций, более 500 из них действуют в десяти отраслях, с обязательным членством участников рынка в СРО (строители, проектировщики, изыскатели, аудиторы, энергоаудиторы и др.) Более 120 – в семи сферах, где вступление в СРО практикуется на добровольных началах: управляющие недвижимостью (ЖКХ), медиаторы, участники рынка ценных бумаг, патентные поверенные, геодезисты, картографы, кадастровые инженеры и др.

Введение института саморегулирования, несомненно, способствовало очищению отдельных сфер деятельности от недостаточно квалифицированных и недобросовестных участников, а также лиц, имеющих соответствующую лицензию, но фактически не осуществляющих профессиональную или предпринимательскую деятельность.

Не касаясь всех организационных моментов создания и функционирования СРО, хотелось бы остановиться на функциях координационного совета саморегулируемых организаций, основными задачами которого являются представление и защита интересов всех саморегулируемых организаций в национальных объединениях саморегулируемых организаций, в федеральных и региональных органах законодательной и исполнительной власти; обеспечение взаимной поддержки, прозрачности и гласности работы саморегулируемых организаций и их членов. В настоящее время в Координационный совет входят около 60 % саморегулируемых организаций Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Так, в целях создания системы профессиональной деятельности по обучению, подготовке и переподготовке, аттестации персонала саморегулируемых организаций строительного комплекса был создан Координационный совет по подготовке, переподготовке и аттестации персонала, работа которого направлена на создание и поддержание единой информационной базы учебных программ для профессиональной деятельности по обучению, подготовке, переподготовке и аттестации персонала для саморегулируемых организаций строительного комплекса.

Основной функцией Координационного совета консалтинговых организаций по созданию и реализации системы оценки соответствия в строительном комплексе Санкт-Петербурга и Ленинградской области является объединение усилий консалтинговых организаций, испытательных лабораторий, учебно-консультационных центров, органов государственной власти, общественных и иных заинтересованных организаций по реализации федеральных законов “О техническом регулировании”, “О саморегулируемых организациях” и “О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ” в части подготовки и внедрения систем менеджмента качества по ИСО 9001.

Наличие системы управления качеством в организациях строительного комплекса, способной продемонстрировать свою результативность, в том числе и в процессе сертификации, выступает одним из требований, предъявляемых к членам саморегулируемых организаций строительного комплекса.

Непосредственным исполнителем работ по признанию органов по сертификации и подготовке документов о признании (отказе в признании) органов по сертификации является Координационный совет по оценке соответствия организаций строительного комплекса, осуществля-

ющий деятельность в соответствии с Положением о Координационном совете по оценке соответствия организаций строительного комплекса установленным требованиям.

Для развития системы саморегулирования и создания единой системы страхования в строительстве был создан и функционирует Координационный совет по страхованию в строительном комплексе.

Ключевым аспектом системы саморегулирования является обеспечение имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций перед потребителями строительной продукции. Создание и развитие системы страхования строительных рисков и ответственности стало важным дополнением к установленной законом системе имущественной ответственности, базирующейся на компенсационных фондах СРО. Объединение усилий участников строительного рынка и ведущих страховых компаний позволяет вырабатывать сбалансированные правила страхования, приемлемые для всех участников строительного рынка.

Однако, несмотря на предпринятые меры и имеющиеся практические наработки, есть проблемы, существенно ограничивающие возможности оперативного контроля над деятельностью СРО:

- отсутствие в законодательстве Российской Федерации детализированного перечня оснований для осуществления внеплановых проверок деятельности СРО;

- отсутствие единства подходов федеральных органов исполнительной власти к ведению реестров СРО, организации и осуществлению контрольных и надзорных процедур⁵.

Откровенно говоря, государство никуда не ушло, даже не отодвинулось. Объем контрольных и надзорных функций не изменился, полномочия не сократились, штаты не уменьшились. Если бы саморегулирование вводилось исключительно для обеспечения соблюдения неких норм и правил, проще и дешевле было бы отладить систему лицензирования. Для настоящего саморегулирования бесконтрольное увеличение объема полномочий не менее опасно, чем искусственные ограничения или попытки свести все к чисто декоративным функциям.

Как уже отмечалось, основные задачи института саморегулирования в строительстве сводятся к трем важным позициям: улучшению общего качества строительства, повышению квалификации занятых в отрасли специалистов и увеличению ответственности компаний за результаты своей деятельности. В соответствии с этим в качестве механизма обеспечения ответственно-

сти и источника возмещения возможного ущерба было предложено использовать компенсационные фонды саморегулируемых организаций.

Когда говорится о компенсационных фондах, необходимо четко понимать цели, ради достижения которых они вводились, и осознавать реальное положение дел. Считается, что в первую очередь фонды создавались для возмещения ущерба, который члены СРО могут нанести третьим лицам в результате своей деятельности. Но как показывает практика, средствами компенсационного фонда далеко не всегда удается покрыть ущерб. Получается, что с помощью компенсационного фонда СРО пытаются решать те же задачи, которые решаются договором коллективного страхования, но с гораздо меньшей эффективностью.

Далее, если речь идет о повышении ответственности СРО, то и здесь есть варианты иного рода. Допустим, при отслеживании деятельности членов СРО можно учитывать существенные нарушения, которые регистрируют различные контролирующие органы. По достижении определенного порога, скажем, если у 25 % членов СРО выявлены нарушения, можно ставить вопрос об отзыве статуса саморегулируемой организации. Отзыв регистрации СРО влечет за собой отзыв свидетельств о допуске, а это уже не только материальные потери для виновников, но и прямая угроза их бизнесу в целом.

Для реализации такого механизма потребуются создать некий единый реестр, систему учета, тем не менее трудозатраты наверняка окупятся отдачей, хотя, конечно, на этом возможности обеспечения коллективной ответственности не исчерпываются.

Положение таково, что компенсационные фонды СРО далеко не всегда могут обеспечить своевременное и полноценное возмещение ущерба. В случае, если возникают серьезные имущественные претензии, исчисляемые десятками миллионов рублей, саморегулируемые организации сталкиваются с серьезными проблемами, связанными с выплатой, которые можно условно разделить на два типа:

- проблемы, связанные с тем, что объем компенсационного фонда существенно меньше размера требуемой компенсации. Это реальность, с которой саморегулируемые организации уже успели столкнуться. Причина возникновения проблемы заложена в самой системе компенсационных фондов. Фактически компенсационный фонд – это ограниченный объем средств, которые не работают, как в страховых компаниях, а лежат мертвым грузом. Управление средствами и рисками не является и не может являться специфич-

ческой целью саморегулируемых организаций, из чего и возникают соответствующие недостатки функционирования системы;

- проблемы, связанные с отсутствием механизмов, позволяющих использовать средства фонда без ущемления интересов одних членов СРО в пользу других. Представим, что в саморегулируемой организации более ста членов, при этом только у нескольких компаний большое количество крупных, дорогостоящих проектов. Если эти компании будут регулярно обращаться за средствами фонда, расходуя его, остальные члены СРО окажутся в положении, когда они будут вынуждены постоянно пополнять компенсационный фонд. Такой вариант, безусловно, несправедлив. Избежать его можно было бы, введя разумное ограничение на размер выплаты по каждому отдельному требованию⁶.

Как видно, саморегулируемые организации в управлении рисками заведомо проигрывают

страховым компаниям, у которых аналогичные механизмы гораздо более эффективны, четко прописаны и отлажены, что позволяет им работать на совершенно ином качественном уровне.

¹ О саморегулируемых организациях: федер. закон от 1 дек. 2007 г. □ 315-ФЗ.

² О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2011 г. □ 215-ФЗ.

³ О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон от 4 мая 2011 г. □ 99-ФЗ.

⁴ Трефилова Е.Н., Борисов А.Н. От лицензирования к саморегулированию. М., 2010.

⁵ Кошкиров Е. Модернизация через саморегулирование. URL: <http://www.tks.ru/columns/koshkarov/2011/06/27/0001>.

⁶ Лисица В.Н. О саморегулируемых организациях в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства // Жилищное право. 2009. □ 1.

Поступила в редакцию 02.11.2011 г.