

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>
2019, №4 http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE_QUALITY_4_2019.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Спиридонов В.Н., Долженко Т.А. Условия успешного саморегулирования // Электронный научный журнал «Век качества». 2019. №4. С. 82-94. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2019/419005.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 330.101.8; 338.242

Условия успешного саморегулирования

Спиридонов Виктор Николаевич,

*кандидат технических наук, генеральный директор СРО Союз
Объединение буровщиков на воду и обеспечение недропользования,*

105062, Москва, Фурманский пер., 6, стр. 1

rtcom@waterdrillers.ru;

Долженко Татьяна Александровна,

исполнительный директор СРО Союз

Объединение буровщиков на воду и обеспечение недропользования,

105062, Москва, Фурманский пер., 6, стр. 1,

info@waterdrillers.ru.

Аннотация. Кризис в дальнейшем развитии института саморегулирования, который наблюдается последние три года, требует тщательного изучения причин кризиса и выработки решений для развития этого важного для России экономического института. Причины кризиса саморегулирования заключаются в несовершенстве института самоуправления в стране и незрелости многих секторов рынка работ, товаров и услуг в РФ. Отсюда вытекают основные выводы и решения для преодоления кризиса в саморегулировании.

Ключевые слова: саморегулирование, принцип добровольности, отраслевой принцип саморегулирования, отраслевое министерство, национальное объединение саморегулируемых организаций, совместные интересы, самоуправление, самоорганизация.

Когда в основу какого-либо направления деятельности положены ошибочные или ложные идеи, то никакие ухищрения не позволят добиться хороших результатов. Далеко ходить не надо: плановая экономика Советского Союза, базирующаяся на административно-хозяйственном принципе управления, несмотря на огромные многолетние усилия усовершенствовать ее и создать научную базу развития, в конечном итоге развалилась. Или другой пример: после многих десятилетий работы научных институтов над обоснованием марксистско-ленинского учения это учение в 1991 г. признали ложным. Похожая ситуация складывается с развитием саморегулирования в нынешнем его виде в России. Приняты базовый и несколько дополнительных законов о саморегулировании в России, а настоящего развития саморегулирования в стране не происходит. Возникает мысль: может быть фундамент российского саморегулирования заложен непрочным или неправильным? Если это окажется так, то не придем ли мы к выводу, что саморегулирование в России в нынешнем его виде ложное? Чтобы выяснить обоснованность этого предположения, проведем анализ основных проблем развития саморегулирования и на его основе определим главные условия для успешного саморегулирования.

Если принятое направление какой-либо экономической деятельности не противоречит естественному ходу событий, то следующие шаги естественным образом вытекают из предыдущих. Если же следующие шаги придумываются и обращены в противоположную от развития сторону, то положительного результата ждать не приходится. Когда саморегулирование внедрялось как следующая ступень развития некоммерческих организаций, была допущена принципиальная ошибка: самоуправляемость некоммерческих организаций была заменена саморегулированием как скрытой формой государственного управления. Это стало возможным вследствие незрелости российского рынка работ, товаров и услуг. Настоящее саморегулирование может происходить только в тех секторах экономики, в которых сформировались зрелые рыночные

отношения, а субъекты рынка почувствовали потребность перейти к коллективным действиям взамен государственного управления, взяв на себя ответственность за дальнейшее развития того сектора экономики, в котором они функционируют. Настоящее саморегулирование не должно быть принудительным, оно должно быть добровольным и приносить его участникам удовлетворение от работы и ее результатов.

Наиболее масштабный проект саморегулирования был начат в 2009 г. в строительной отрасли. Чем можно объяснить введение института полного саморегулирования в строительную отрасль, деятельность предприятий которой ранее была лицензируемой? Ничем, выдача лицензий и проверка их правильного использования были неплохо налажены, и, по крайней мере, охватывали все предприятия строительной отрасли. Этот механизм регулирования строительной отрасли был сломан, но за истекшие десять лет после его слома так и не был создан новый эффективный институт регулирования в форме саморегулирования. Попытка реформировать саморегулирование в строительной отрасли законом 372-ФЗ не дает положительных результатов. Как отмечает генеральный директор СРО «Атомстрой» В.С. Опекунов, «...реформа института саморегулирования в строительстве, в редакции 372-ФЗ, фактически дезинтегрировала строительные комплексы, сформированные в системе и структуре отраслевых СРО, поскольку региональный принцип их формирования, а также обязательность членства в СРО исключительно генподрядных организаций привели к разрушению не только структуры отраслевых СРО, но и к разрушению системы разработки стандартов отрасли, профессиональной контрольной деятельности на площадках сооружения объектов, системы подготовки квалифицированных кадров, многих других направлений развития профессиональных сообществ строителей ТЭК» [1]. Этот пример строителей топливно-энергетического комплекса является только одним из примеров негативного воздействия

непродуманных шагов по формированию и «усовершенствованию» саморегулирования, активно предпринимаемых в последнее время.

Самый главный принцип создания саморегулируемых организаций (СРО) основан на добровольном объединении по профессиональной ориентации (в передовых европейских странах объединения компаний по профессиональному принципу могут быть как коммерческими, так и некоммерческими и являются самоорганизующимися структурами). С принятием закона 372-ФЗ тот небольшой фрагмент добровольности объединений в СРО, который позволял создавать в строительстве почти добровольные отраслевые СРО, был ликвидирован. Региональный принцип создания СРО в строительстве привел к формированию региональных СРО с компаниями разных направлений строительной деятельности. Продолжая отстаивать возможность создания отраслевых саморегулируемых организаций в строительстве и имея в виду тот факт, что вопрос о создании специализированных СРО остаётся открытым, В.С. Опекунов на встрече с вице-премьером Виталием Мутко добился договорённости о проведении правительственного совещания под его руководством для детального рассмотрения вопроса о возвращении отраслевых СРО хотя бы в ТЭК и принятия в связи с этим обоснованного решения. Если такое совещание в ближайшее время будет проведено и отраслевые СРО в строительстве получат право на существование, то можно будет продолжить борьбу за реализацию принципа добровольности при саморегулировании строительных компаний.

Руководителей отраслевых строительных СРО поддержал президент РСПП РФ А. Шохин, который обратился к председателю Правительства РФ Д.А. Медведеву с изложением позиции РСПП о том, что региональный принцип формирования строительных СРО приведет к непредсказуемым сложностям в эксплуатации объектов отдельных отраслей строительства, отличающихся высокой технической сложностью при строительстве. Дробление по регионам ранее единого подхода к строительству технически

сложных объектов приведет к нарушению специализированного контроля на этих объектах. Региональные организации не могут обеспечить такой контроль в виду отсутствия должных компетенций в техническом регулировании.

Проблемы развития саморегулирования в строительстве оценил Аналитический центр при Правительстве РФ в рамках разработки стратегии развития строительной отрасли до 2030 года [2]. В отчёте центра отмечено, что, несмотря на то, что институт саморегулирования обеспечивает компаниям допуск на рынок строительных работ и услуг, ставя главной задачей ответственность профессионального строительного сообщества за качество и безопасность объектов капитального строительства, в строительной сфере повысилась степень государственного регулирования и надзора. Поэтому эксперты центра назвали текущий этап саморегулирования в строительной отрасли «сорегулированием» и отметили, что этот процесс приводит к уменьшению стимулов к осуществлению своего прямого функционала - организации стандартизации деятельности и осуществлению эффективного контроля за своими членами.

По мнению автора публикации [3], сорегулирование становится основным направлением института саморегулирования во всех отраслях народного хозяйства, а сам процесс этого перевоплощения имеет следующие ступени:

- в отрасли создается (остается) одна СРО;
- эта отраслевая СРО подчиняется уполномоченному органу власти;
- отраслевая СРО контролируют участников рынка в соответствии требованиями, установленными государством;
- допуск членом СРО на рынок осуществляется через реестры специалистов, а требования к ведению реестра устанавливает государство;
- порог требований допуска на рынок устанавливается государством;
- требования к компенсационным фондам СРО устанавливаются государством;

- вся деятельность СРО осуществляется на средства членов СРО.

На пути реализации этого сценария имеется большое препятствие: после распада СССР в РФ практически ликвидированы отраслевые министерства, а те государственные структуры, которые могли бы сотрудничать (контролировать) с отраслевой СРО, не располагают ни соответствующими ресурсами, ни необходимыми кадрами, ни даже минимальным желанием делать это. Поэтому саморегулирование не станет сорегулированием по версии автора публикации [3]. А вот если СРО реформируется в отраслевую СРО, то она может заменить отраслевое министерство в прежнем его понимании по ряду функций, например, по проблемам технического регулирования и стандартизации, по организации контроля за предприятиями отрасли, по защите интересов отрасли на государственном уровне. Но для этого необходимо отказаться от регионального дробления предприятий одной отрасли по регионам РФ.

Минстрой РФ, представляющий отрасль, в которой в настоящее время проводится «эксперимент» с сорегулированием, пытается найти оптимальное взаимодействие с Национальным объединением строительных СРО (НОСТРОЙ). Но ощутимых результатов сорегулирования у Минстроя и НОСТРОЙ не видно [4].

Если сорегулирование станет единственной формой саморегулирования, то с добровольностью СРО можно попрощаться. И тогда при рассмотрении 10 главных проблем саморегулирования, которые выделил Аналитический центр при Правительстве РФ [2], следует учитывать мнение и решения государственных органов и отраслевых структур. Ниже перечислены эти десять проблем с короткими комментариями, поясняющими возможное взаимодействие СРО с государственными структурами.

Проблема первая: в настоящее время одновременно применяются разные системы допуска на рынок работ и услуг. Например, на строительном рынке одновременно с выдачей выписок из реестра СРО ее членам государственные структуры законодательно выдают лицензии на

отдельные виды деятельности (строительство объектов использования атомной энергии, монтаж систем пожаротушения, строительные работы на объектах культурного наследия и т.д.). При строительстве технически сложных объектов такое сочетание оправдано, но требует четкого разделения функций СРО и государственного органа и выстроенной системы контроля. Проблема усугубилась после перехода на региональный принцип формирования СРО: региональное дробление СРО делает очень сложно выполнимым совмещение системы допуска СРО и системы выдачи лицензий государственными структурами на отдельные виды работ. Особо следует отметить, что при создании отраслевых СРО остается трудно решаемой проблема выдачи допусков на особо опасные и технически сложные виды работ. Допуск на эти виды работ необходимо сохранить за соответствующими государственными компетентными структурами. Проблема использования разных систем допуска на рынок работ и услуг должна решаться совместно государственными структурами и саморегулируемыми организациями.

Проблема вторая: формальный подход СРО к осуществлению своих функций. Проведение единовременного обязательного создания саморегулируемых организаций в ряде отраслей привело к формальной организации работы органов управления этими организациями. Например, в строительной отрасли многие СРО были созданы без учета отраслевых особенностей строительных компаний, а образованное национальное объединение строителей – НОСТРОЙ не смогло организовать развитие отраслевых видов строительства. Формальный подход к саморегулированию в НОСТРОЙ и в Минстрое вылился в конечном счете в принятие закона 372-ФЗ, который завершил абсурдные усовершенствования в саморегулировании в строительной отрасли, загнав строительные компании в «региональные норки». Формальный подход строительных СРО к осуществлению своих функций отмечает заместитель Министра строительства и ЖКХ РФ Д. Волков [3], который подчеркивает тот факт, что строительные СРО «недостаточно

усердно» работают над допуском к профильным работам. Изменить эту ситуацию можно, если обеспечить тесное сотрудничество саморегулируемых организаций с органами надзора. Например, по мнению Д. Волкова, «необходимо, чтобы СРО оперативно реагировали на тревожные звонки, поступающие от надзорных органов». При этом никто из критиков состояния контроля в саморегулируемых организациях не ссылается на «Положение о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства», утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 468. А это постановление четко регламентирует осуществление контроля строительными СРО. В Положении прямо записано, что «...предметом строительного контроля является проверка выполнения работ при строительстве объектов капитального строительства на соответствие требованиям проектной и подготовленной на ее основе рабочей документации..., требованиям технических регламентов в целях обеспечения безопасности... сооружений». Никакие «тревожные звонки» надзорных органов в Положении не предусмотрены, ничего придумывать не надо. Целью контроля саморегулируемыми организациями членов СРО является обеспечение безопасности и высокого качества строительства и выполнение технических требований Заказчика строящегося сооружения при капитальном строительстве. И эта цель может быть достигнута, если выполнять все требования постановления № 468.

Проблема третья: отсутствие ответственности для специалистов членов СРО, включенных в национальные реестры. В настоящее время допуск членов СРО на рынок осуществляется через реестры специалистов, а требования к ведению реестра устанавливает государство. Например, в строительной отрасли такой реестр ограничен и не охватывает специалистов по многим видам работ в строительстве. Специалисты, включаемые в реестр, должны быть проверены независимыми квалифицированными экспертами,

должно быть организовано обучение таких специалистов требованиям саморегулирования, а также должна быть прописана ответственность таких специалистов при выполнении ими функциональных обязанностей. Национальные реестры специалистов (НРС) в нынешнем их исполнении не решают проблему ответственности включенных в них специалистов, без повышения роли СРО эту проблему не решить.

Проблема четвертая: отсутствие системы специализации субъектов предпринимательства по видам осуществляемых работ или объектам, в отношении которых организация способна выполнить работы. Такая ситуация усугубилась, например, в строительстве после принятия закона 372-ФЗ, которым были отменены допуски на работы с указанием видов работ. Спустя год до Минстроя наконец дошло, что была допущена ошибка при отказе от указания видов работ [4] при выдаче выписки из реестра СРО. Об этой ошибке говорили многие эксперты. 7 августа 2019 г. на заседании комитета по жилищно-гражданскому и промышленному строительству Национального объединения строителей ее председатель В. Лебедев предложил Совету НОСТРОЙ вернуть в СРО свидетельства о допуске членов СРО к определённым видам работ по строительству.

В отсутствие отраслевых министерств по многим отраслям народного хозяйства их место должны занять саморегулируемые организации. Требования к субъектам предпринимательской деятельности вместо отраслевых министерств должны взять на себя саморегулируемые организации, которые и должны выстраивать системы специализации таких субъектов.

Проблема пятая: отсутствует четкое определение содержания работ и услуг субъектов предпринимательской деятельности, входящих в СРО. Эта проблема, например, проявляется в строительной отрасли, в которой, особенно после отмены допусков с указанием видов работ, отсутствует четкая квалификация членов СРО по видам работ. Это приводит к участию в конкурсах на выполнение технически сложных работ компании, которые не

располагают должной квалификацией. Кроме того, ряд работ, влияющих на безопасность и качество строительства, не включены в обязательное членство в СРО для исполнителей этих работ. Необходимо вернуться к формированию периодически обновляемых перечней видов работ, на которые СРО выдает свидетельство.

Проблема шестая: СРО не участвуют в развитии профессиональных квалификаций. Профессиональные квалификации работников членов СРО должны отвечать заявляемым видам выполняемых компанией работ. К сожалению, многие СРО не занимаются решением проблемы квалификационной подготовки специалистов. И это связано с тем, что профессиональная квалификация не только сложная, но и дорогостоящая работа, которую невозможно осуществлять без поддержки государственных органов. По мнению заместителя министра строительства и ЖКХ РФ [7], именно СРО должны заниматься формированием реестров специалистов, которые «хоть и формируются СРО, но исключительно по формальным принципам... Сейчас у людей огромная вертикальная мобильность, они переобучаются, переквалифицируются, необязательно получая высшее профильное образование». По-видимому, к этому надо добавить необходимость отраслевого министерства финансово поддерживать СРО при организации ими обучения и повышения квалификации специалистов из НРС.

Проблема седьмая: отсутствие возможности СРО влиять на оценку заказчиком членом СРО и заключение ими договоров подряда на конкурентной основе. Законом установлена имущественная ответственность саморегулируемой организации за выполнение ее членами договорных обязательств. В то же время при исключении члена из СРО он не лишается права завершить исполнение договора, а СРО не освобождается от упомянутой выше имущественной ответственности. Необходимо пересмотреть положения закона о саморегулировании для преодоления этого противоречия.

Проблема восьмая: не востребованность и несовершенство механизмов имущественной ответственности системы саморегулирования.

Анализ практических случаев возмещения нанесённого подрядчиком вреда и ущерба показывает, что потребители и потерпевшие не знают порядок предусмотренного саморегулированием возмещения нанесённого подрядчиком вреда и ущерба, а существующий механизм имущественной ответственности СРО за деятельность своих членов очень сложен при реализации на практике. Устанавливаемые размеры взносов в компенсационные фонды должны соответствовать потенциальным рискам имущественной ответственности причинения вреда и ущерба и учитывать страхование как часть имущественной ответственности.

Проблема девятая: низкая эффективность государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций и излишнее административное давление со стороны государственных надзорных органов. С одной стороны, для добровольных СРО практически отсутствует отраслевой государственный надзор ввиду отсутствия четкого отраслевого саморегулирования, а с другой стороны, в случае обязательного саморегулирования, как, например, в строительстве, механизмы госнадзора за строительными СРО и мониторинга деятельности СРО национальным объединением строителей частично дублируются.

Проблема десятая: отсутствие в стране завершённой системы саморегулирования. Существующая в стране система саморегулирования предполагает наличие трехступенчатой иерархии саморегулирования: на 1-м уровне иерархии - субъекты предпринимательской деятельности, на втором - собственно саморегулируемые организации, на третьем - национальные (отраслевые) объединения саморегулируемых организаций. Однако иерархическая структура саморегулирования плохо оптимизирована и имеет большие недостатки. Например, национальное объединение строительных СРО дублирует функции действующего отраслевого министерства, в связи с чем его

деятельность недостаточно эффективна и подвергается регулярному корректированию. Но главное направление в решении этой проблемы связано с развитием в стране реального самоуправления, без которого невозможно эффективное развитие саморегулирования субъектов предпринимательской деятельности.

Список литературы

1. Состоится ли ренессанс отраслевых СРО? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/publications/sostoitsya-li-renessans-otraslevykh-sro/#top> (дата обращения 29.05.2019).
2. Аналитики правительства оценили состояние системы строительного саморегулирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/publications/analitiki-pravitelstva-ocenili-sostoyanie-sistemy-stroitel'nogo-samoregulirovaniya/> (дата обращения 24.07.2019).
3. Над селекцией строителей саморегуляторы работают недостаточно? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.all-sro.ru/news/nad-selektsiei-stroitelei-samoregulyatori-rabotayut-nedostatochno//> (дата обращения 23.08.2019).
4. Для СРО готовят процедуру признания [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/publications/dlya-sro-gotovyat-proceduru-priznaniya/>
Источник: "Правда о СРО". Дата публикации: 26.07.2019.
5. Спиридонов В.Н., Долженко Т.А. Почему саморегулирование плохо приживается в реальных секторах экономики? // Электронный научный журнал «Век качества». - 2018. - № 3. - С. 24-35. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2018/318002.pdf> (дата обращения 23.08.2019).
6. НОСТРОЙ предлагает вернуть членам СРО свидетельства о допуске [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/nostroj->

predlagaet-vernut-chlenam-sro-svidetelstva-o-dopuske/ (дата обращения
13.08.2019).

7. НРС – инструмент проблемный и почти бесполезный [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/nrs-instrument-problemnyj-i-pochti-bespoleznyj/> (дата обращения 13.08.2019).

Conditions for successful self-regulation

Victor Nikolaevich Spiridonov,

Candidate of Technical Sciences,

General director of SRO NP Water Well Drillers Association,

105062, Moscow, Furmanny Lane, 6, p. 1,

rtcom@waterdrillers.ru;

Tatyana Aleksandrovna Dolzhenko,

Executive director of SRO NP Water Well Drillers Association,

105062, Moscow, Furmanny Lane, 6, p. 1,

info@waterdrillers.ru

Summary. The crisis in the further development of Institute of self-regulation, which is observed last three years, requires a careful study of the causes of the crisis and develop solutions for the development of this important Russian economic Institute. The reasons for the crisis of self-regulation lie in the imperfection of the institution of self-government in the country and in the immaturity of many sectors of the market of works, goods and services in the Russian Federation. Hence the main conclusions and solutions to overcome the crisis in self-regulation.

Keywords: Self-regulation, voluntary principle, sectoral principle of self-regulation, sectoral Ministry, national Association of self-regulatory organizations, joint interests, self-government, self-organization.