

Проблемы лицензирования и саморегулирования в строительстве

В.Н. Новикова, О.М. Николаева

Ростовский государственный строительный университет

Аннотация: Рассматривается суть актуальных проблем лицензирования и саморегулирования в строительстве. Дается анализ нормативно-правовой базы в различных аспектах, в т.ч. международного права, выдвигаются предложения по совершенствованию контроля качества в строительстве.

Ключевые слова: организация и управление в строительстве, управление производством, экономика строительства.

Организация форм государственного контроля качества в строительной отрасли занимает важное место среди проблемных вопросов отрасли. Реорганизация системы лицензирования и управления разрешительной документацией - вялотекущий процесс, вызывающий многочисленные споры в профессиональной среде, но так и не завершившийся до сегодняшнего дня каким-либо ощутимым результатом. Внедрение системы саморегулирования строительных организаций, хотя, формально, и произошло, но не принесло решающего прорыва в этом вопросе. [1] И прежде всего потому, что регламентно-нормативные отношения, полномочия и единая нормативно-регламентно-правовая база так и не была выработана до сегодняшнего дня. Специфика проектно-изыскательской и строительной деятельности такова, что требует четкой организации всех правовых норм и правоотношений в единой непротиворечивой системе, позволяющей проводить качественную оценочно-разрешительную политику в этой сфере [3]. Между тем, длительность переходного периода, необходимого для внедрения принципов саморегулирования в строительстве, была оценена неверно. Фактическая парализация деятельности саморегулируемых объединений, невозможность ими принимать адекватные решения, лоббировать интересы всех занятых в профессиональной деятельности сторон, включая конечного потребителя, приводят к тому, что присутствует немало нюансов, требующих детальной



проработки, необходимо нивелировать расхождения во взглядах различных экспертов и представителей бизнес-сообщества на то, каким должно быть саморегулирование и как государство должно оказывать на него свое влияние. Например, Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" относил строительство и проектирование зданий к деятельности, на осуществление которой требовалось получение со стороны государственных органов специального разрешения (лицензии). Условия, порядок получения и прекращение действий лицензии были определены Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2002 г. N 174 "О лицензировании деятельности в области проектирования и строительства". В настоящее время новый Федеральный закон от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" обязанность лицензирования строительства и проектирования зданий не устанавливает, поскольку вместо лицензий лица, осуществляющие такого рода деятельность, должны быть членами негосударственной саморегулируемой организации и получить допуск к работам, выдаваемый этой организацией [3]. Де-факто, саморегулируемые организации не имеют конкретного механизма, позволяющего проводить мониторинг строительной деятельности, оперативно останавливать, запрещать или возобновлять профессиональную деятельность организаций, до вмешательства государственных органов. Точно также, саморегулируемые организации лишены юридического права представлять интересы строительного бизнеса в плане разработки, внедрения новых нормативов, регламентов и других форм нормативно-правового обеспечения, необходимых в актуальный отрезок времени.

Попытка найти разумное соотношение диспозитивных и императивных начал регулирования отношений в отрасли была предпринята с введением института саморегулирования строительства, когда механизмы контроля над

хозяйствующими субъектами, как со стороны государства, так и со стороны профессионального сообщества строителей были объединены в некую гармоническую, по мнению разработчиков, систему. Однако в самой системе взаимодействие этих механизмов не было должным образом отработано. В СССР существовала единая система контроля качества в строительной сфере. Эта система обладала функциональностью и процессуальностью, позволявшей актуализировать современные требования к обеспечению качества строительного производства. С другой стороны, на принятую в СССР систему оказывало значительное влияние централизованное руководство отраслью и отсутствие развитого рынка строительной сферы, что вызывало общее отставание от инновационных процессов, происходивших в мире [4]. Сокращение влияния госаппарата на сферу бизнеса должно было способствовать расширению рынка строительного производства, однако запутанные и противоречивые отношения контролирующих органов, отсутствие как таковой функциональности, системности и единообразия в менеджменте качества отрасли приводят лишь к увеличению барьеров, препятствующих развитию строительного бизнеса, и снижению контроля качества выполняемых работ по факту.

В настоящее время жизненно необходима новая долгосрочная концепция развития строительного бизнеса в области регулирования и перспективах дальнейшего совершенствования законодательства в области строительства. Это важно еще и с учетом того, что на постсоветском пространстве сложилась достаточно острая ситуация с вопросами взаимного признания качества и принципов регулирования работ в строительной сфере. В настоящее время взаимоотношения в этой области регулируются Соглашением правительств государств - участников стран СНГ от 27 марта 1997 г. "О взаимном признании лицензий на осуществление строительной деятельности, выдаваемых лицензионными органами государств -

участников Содружества Независимых Государств" По сути, в бывших союзных республиках сохранена система контроля над строительством только со стороны государства. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 г. N 92-р установлено, что Россия не намерена становиться участником данного Соглашения. При введении института саморегулирования в строительной отрасли был сделан акцент на заимствовании положительного опыта установления границ соотношения диспозитивных и императивных начал в области контроля над строительством, существующего в более развитых зарубежных государствах. Однако этот шаг вызвал определенное системное противоречие в области взаимного признания нормативно-разрешительной документации на объекты строительства, поскольку принципы регулирования изменились кардинальным образом, изменилось само понятие о регламентировании в строительной сфере - либо государственное унитарное регулирование, либо широкая унификация нормативно-правовой, нормативно-разрешительной базы в пределах закрепленных гибких норм, разумного соотношения публичного и частного интереса в сфере строительства [5].

Основная идея саморегулирования основывается на представлении о том, что контроль представляется двумя уровнями. Первый закрепляет непосредственный контроль над отдельными хозяйствующими субъектами со стороны профессионального сообщества в лице созданных саморегулируемых организаций, членами которых должны быть лица, выполняющие строительные работы и проектирование. Второй уровень - это уровень государственного контроля над деятельностью саморегулируемых организаций. Однако в настоящее время все юридические полномочия в отношении деятельности локального хозяйствующего субъекта по-прежнему находятся в руках государства, и профессиональные сообщества могут лишь получать частично-делегированные представительские права на



осуществление сугубо надзорной деятельности. Подобная система вызывает некоторые сомнения у представителей зарубежных структур, в частности из стран СНГ, особенно когда речь идет об осуществлении совместных проектов по строительству [6].

Рассогласованность принципов контроля в строительной сфере приводит к возникновению значительных задержек, связанных с нормативно-юридическими разногласиями, излишнему документообороту, значительным простоям и потерям, в том числе финансовым, в процессе возведения объекта. С позиции инвесторов подобная система недопустима, что снижает интерес в плане сотрудничества и кооперации в строительной сфере. Очевидно, что в настоящее время требуется разработать адекватную сегодняшнему дню и перспективную концепцию взаимоотношений государства и бизнеса в области политики контроля качества, разработать непротиворечивую функциональную единую систему регламентно-нормативной и правовой документации на основную строительную, проектную и хозяйственную деятельность, выработать оптимальную схему взаимодействия с иностранными профессиональными объединениями и инвесторами, нивелировать и оптимизировать законодательство в области пересечения интересов с иностранными партнерами. Непосредственное управление и контроль разумно возложены на общественные негосударственные объединения, делегировав им право разрабатывать стандарты строительства с участием потребителей, специалистов в области строительства, строительных компаний [7,8]. Строительные компании, вступая в негосударственные общественные объединения, обязуются при выполнении строительных работ и проектирования соблюдать стандарты, разработанные таким объединением, как это отмечают ряд исследователей, (см., например, Астахов А.М. [9], Емельянов А.А. [10]). Сами же общественные объединения непосредственно взаимодействуют с



заказчиками строительной продукции путем выдачи страхового сертификата как гарантии завершения работ на случай ликвидации строительной компании до завершения строительства. Государственные органы лишь координируют и проверяют деятельность общественных объединений, присуждая им "марку доверия". Перед выдачей сертификата, подтверждающего соответствующий профессиональный уровень подрядчика, значительное внимание уделяется финансовой устойчивости фирмы, соответствию ее деятельности экологическим и другим стандартам. В таких условиях возможно достичь гармоничного баланса интересов государства, бизнеса и заказчика.

Литература

1. Sugiyama, S. Socio-Economic History Society. Tokyo, 2006. – 590 p
2. Pareto V. Considerations on the Fundamental Principles of Pure Political Economy (Routledge Studies in the History of Economics). Alabama, 2007. -138 p.
3. Томашук Е.А., Шишкунова Д.В. Влияние факторов риска и неопределенности на работу строительного производства // Научное обозрение. 2013. № 11. С. 165-168.
4. Петренко Л.К., Побегайлов О.А., Манжилевская С.Е. Организация работ и управление реконструкцией. Учебное пособие. // Ростов-на-Дону: Рост. гос. строит. ун-т, 2013. – 76с.
5. Петренко С.Е., Серпокровлов Н.С., Борисова В.Ю. Повышение эффективности и надежности очистки сточных вод на разных стадиях эксплуатации очистных сооружений. // Инженерный Вестник Дона, 2013, №2 URL: ivdon.ru/magazine/archive/n2y2013/1602
6. Зильберова И.Ю. Анализ научных основ организационно-технологического проектирования и современных методов и моделей оценки



организационно-технологических решений // Научное обозрение. 2013. № 9. С. 582-585.

7. Побегайлов О.А. Выработка решений в период кризиса и условиях неопределенности // Инженерный вестник Дона, 2013, № 2 URL: ivdon.ru/magazine/archive/n2y2013/1730

8. Костюченко В.В. Системотехническая методология организации процессов строительного производства // Инженерный вестник Дона, 2012, № 1 URL: ivdon.ru/magazine/archive/n1y2012/734

9. Астахов А.М. Искусство управления информационными рисками. – М.: ДМК Пресс, 2010. – 312 с.

10. Емельянов А.А. Имитационное моделирование экономических процессов. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 368 с.

References

1. Sugiyama, S. Socio-Economic History Society. Tokyo, 2006. 590 p
2. Pareto V. Considerations on the Fundamental Principles of Pure Political Economy (Routledge Studies in the History of Economics). Alabama, 2007. 138 p.
3. Tomashuk E.A., Shishkunova D.V. Nauchnoe obozrenie. 2013. № 11. PP. 165-168.
4. Petrenko L.K., Pobegajlov O.A., Petrenko S.E. Organizacija rabot i upravlenie rekonstrukcij [Organization of work and management of the renovation]. Rostov-na-Donu: Rost. gos. str. un-t, 2013. 76 p.
5. Petrenko S.E., Serpokrylov N.S., Borisova V.J. Inženernyj vestnik Dona (Rus) URL: ivdon.ru/magazine/archive/n2y2013/1602
6. Zil'berova I.Ju. Nauchnoe obozrenie. 2013. № 9. P. 582-585.
7. Pobegajlov O.A. Inženernyj vestnik Dona (Rus), 2013, № 2 URL: ivdon.ru.magazine.archive.n2y2013.1730



8. Kostjuchenko V.V. Inzhenernyj vestnik Dona (Rus), 2012, № 1 URL: [ivdon.ru/magazine.archive.n1y2012.734](http://ivdon.ru/magazine/archive.n1y2012.734)
9. Astahov A.M. Iskusstvo upravlenija informacionnymi riskami [The Art of information risk management]. M.: DMK Press, 2010. 312 p.
10. Emel'janov A.A. Imitacionnoe modelirovanie jekonomicheskikh processov [Simulation modeling of economic processes]. M.: Finansy i statistika, 2002. 368 p.