

## Об оценке регулирующего воздействия саморегулирования стройкомплекса на развитие российской экономики

Ю.И. МХИТАРЯН

*Председатель Комитета по строительству объектов связи, телекоммуникаций и информационных технологий Национального объединения строителей, Генеральный директор НП СРО «СтройСвязьТелеком», д.э.н, академик Международной Академии Информатизации*

Саморегулирование стройкомплекса – одно из направлений и составная часть современного механизма государственного регулирования экономикой. Качество государственного регулирования в современном мире выступает определяющим фактором, от которого зависит успешность социально-экономического развития общества, конкурентоспособность и эффективность экономики. Никое качество государственного регулирования приводит к снижению скорости развития экономики, экономическим потерям.

Саморегулирование стройкомплекса регулируется нормативно-правовыми актами, разрабатываемыми и применяемыми на федеральном уровне. Нормативно-правовые акты затрагивают интересы различных слоев общества, по разному влияют на развитие экономики. Поэтому вполне очевидно, что должен быть инструмент, посредством которого проводится оценка качества нормативно-правовых актов, государственного регулирования.

Оценка регулирующего воздействия – процедура, в ходе которой проекты нормативно-правовых актов федеральных законов исполнительной власти, а также проекты актов, вносимых указанными органами в Правительство Российской Федерации, анализируются специалистами Минэкономразвития России в целях выявления положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности, и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов для субъектов предпринимательской и иной деятельности, бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Содержание процедуры направлено на то, чтобы установить насколько при разработке нормативно-правовых актов:

- были изучены последствия, риски введения регулирования
- определен положительный эффект от регулирования, соотнесения эффекта от регулирования с затратами для бюджета, субъекта предпринимательской деятельности, потребителя.

Главное – решает или содействует ли нормативно-правовой акт проблеме, для устранения которой он создавался.

Область применений оценки регулирующего воздействия направлена на:

- организацию и осуществление государственного контроля и надзора
- организацию изысканий, проектирования, производства, строительства, эксплуатации, хранения, перевозок, реализации и утилизации продукции
- соблюдение обязательных требований к продукции
- оценку соответствия
- безопасность процессов производства.

Проекты нормативно-правовых актов направляются в Минэкономразвития Российской Федерации. После публичных консультаций, которые являются обратной связью от субъектов предпринимательской или иной деятельности, после более точного установление рисков возникновения негативных эффектов от регулирования, Минэкономразвития Российской Федерации дает оценку регулирующего нормативно-правового акта.

Оценку регулирующего воздействия нормативно-правовых актов проводят, практически, все страны. Единой схемы проведения оценки регулирующего воздействия не существует. Органы государственного управления различных стран разрабатывают и проводят анализ регулирующего воздействия с учетом своих институциональных, правовых особенностей.

В соответствии с утвержденной Минэкономразвития России методикой оценки регулирующего воздействия, она направлена на учет и раскрытие трех критериев:

- вводятся избыточные административные и иные ограничения и обязанности или способствуют их введению
- способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов или необоснованных расходов субъектов-участников рынка.

Методика предполагает предварительную и углубленную оценки в соответствии с методикой углубленной оценки устанавливаются:

1. Цели предусмотренного проектом акта правового регулирования и их соответствие:

принципам правового регулирования, установленным законодательством Российской Федерации;

посланиям Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, концепции социально-экономического развития Российской Федерации, программе социально-экономического развития Российской Федерации, основным направлениям внешней политики Российской Федерации, основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации, федеральным целевым программам, концепциям, стратегиям и иным утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации документам, в которых формулируются и обосновываются цели и приоритеты политики государства, направления реализации указанных целей, задачи, подлежащие решению для их реализации;

поручениям Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти;

2. Проблема, на решение которой направлено новое правовое регулирование в части прав и обязанностей субъектов предпринимательской и иной деятельности, ее влияние на достижение целей предусмотренного проектом акта правового регулирования, а также возможность ее решения иными правовыми, информационными или организационными средствами. При этом могут приниматься во внимание сведения о существующем опыте решения данной или аналогичной проблемы правовыми, информационными или организационными средствами в Российской Федерации и иностранных государствах;

3. Основные группы участников общественных отношений, интересы которых будут затронуты новым правовым регулированием в части прав и обязанностей субъектов предпринимательской и иной деятельности, их предполагаемые издержки и выгоды от предусмотренного проектом акта правового регулирования;

4. Риски недостижения целей правового регулирования, а также возможные негативные последствия от введения правового регулирования для экономического развития Российской Федерации в целом или отдельных отраслей экономики, конкуренции, рынков товаров и услуг, в том числе развития субъектов малого и среднего предпринимательства;

5. Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, связанные с созданием необходимых правовых, организационных и информационных условий применения проекта акта органами государственной власти, органами местного

самоуправления, а также для его соблюдения субъектами предпринимательской и иной деятельности, в том числе расходы организаций, осуществляющих предпринимательскую и иную деятельность, собственником имущества которых является Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

6. Публичные консультации по проекту акта проводятся в целях учета мнения субъектов предпринимательской и иной деятельности при проведении углубленной оценки.

Публичные консультации по проектам актов или отдельным их положениям, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не проводятся.

При проведении оценки регулирующего воздействия раскрывается потенциал нормативно-правовых актов, позволяющий значительно повысить результативность и эффективность регулирования, т.е. достигнуть поставленные цели при минимальных взаимных издержках.

Оценка регулирующего воздействия должна позволить повысить результативность нормативно-правовых актов, эффективность достижения поставленных целей.

Применяя предложенную процедуру оценки регулирующего воздействия попробуем дать оценку саморегулирования стройкомплекса на развитие экономики. Первое, что надо сделать - это ответить, на решение какой проблемы направлены нормативно-правовые акты, регулирующие саморегулирование стройкомплекса, и какие основные цели регулирования.

1. Таким образом, первый этап - проблемы, на которые направлены нормативно-правовые акты саморегулирования стройкомплекса связаны с возрастанием риска техногенных, природных катастроф. Обеспечение безопасности в условиях усложнения индустриальных, информационных технологий, роста значения человеческого фактора, факторов организации деятельности, знаний, как средства снижения опасности возникновения катастроф, аварий. А также необходимостью реализации законодательных основ Российской Федерации.

Правовую основу обеспечения безопасности составляет Конституция российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О безопасности», другие федеральные законы, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности [6-7].

Новая Конституция Российской Федерации в системе понятий (ценностей) безопасности поставила безопасность гражданина, человека на первое место. Политика государства в соответствии с Конституцией РФ направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь, охрану труда и здоровья людей, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, возмещение причиненного вреда, охрану природы, окружающей среды, обеспечение экологической безопасности. Базовые принципы саморегулирования стройкомплекса реализуют конституционные нормы РФ, основные положения Федерального закона «О безопасности» и др. федеральные законы и нормативно – правовые акты.

Принятой 13 мая 2009 г. «Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» [5] определено, что в числе основных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны.

Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности

государства, общественной безопасности, экономической безопасности, безопасности личности, всех видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации [7].

*В соответствии с законом такими принципам, применительно к градостроительной деятельности, являются:*

- соблюдение и защита прав человека и гражданина
- системность и комплексность применения мер обеспечения безопасности
- приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности
- взаимодействие органов государственного управления с общественными объединениями, международными организациями в целях обеспечения безопасности.

*Деятельность по обеспечению безопасности включает в себя:*

- прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности
- определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности
- правовое обеспечение в области обеспечения безопасности
- разработка и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности
- локализация и нейтрализация последствий проявления угроз безопасности
- применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности
- организация научной деятельности в области обеспечения безопасности
- финансирование расходов на обеспечения безопасности
- международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности
- осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Предупредительные меры по обеспечению безопасности на объектах капитального строительства должны быть направлены на обеспечение всех видов безопасности, которые могут возникать на объектах капитального строительства для снижения риска причинения вреда (см. рис.1,2.).

Предупредительные меры по обеспечению безопасности на объектах капитального строительства государство реализует через механизм саморегулирования стройкомплекса. Виды работ по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительству и реконструкции, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими свидетельства о допуске к таким видам работ.

Основными целями саморегулируемых организаций в строительной отрасли являются:

- Предупреждение причинения вреда:
  - Жизни или здоровью физических лиц
  - Имуществу физических или юридических лиц
  - Государственному или муниципальному имуществу
  - Окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений
  - Объектам культурного наследия

вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций.

Требования саморегулируемых организаций стройкомплекса обязательно должны быть направлены на оценку угроз безопасности, планирование, разработку предупредительных и применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности посредством коллективной имущественной ответственности, установления оптимальных и достаточных требований к специалистам, организации деятельности, контролю, ресурсам.

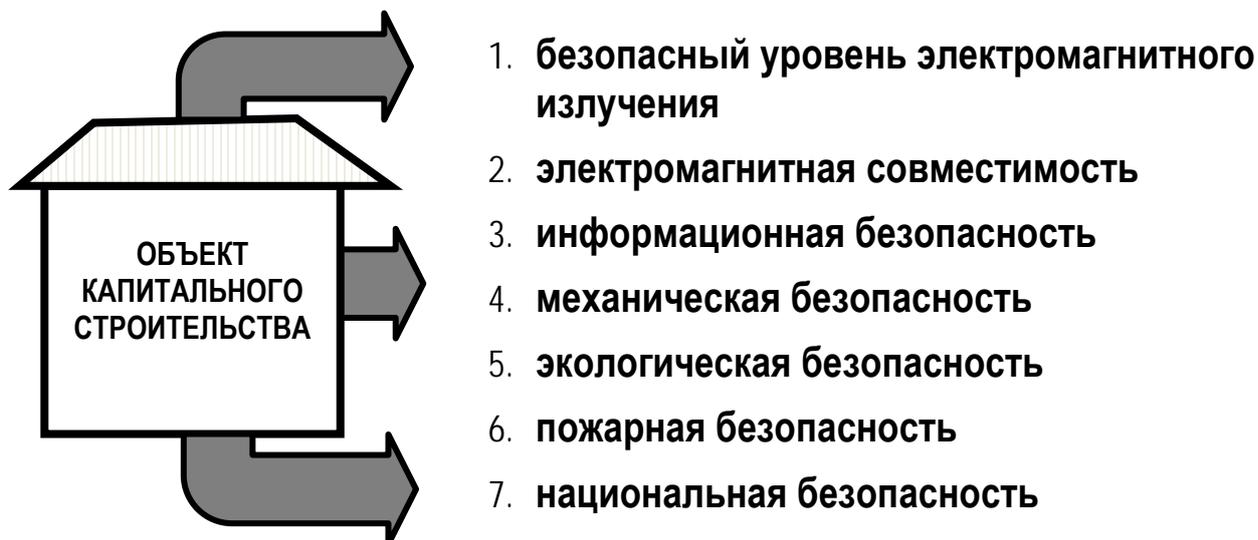


Рис.1. Составляющие безопасности при выполнении работ на объектах капитального строительства Российской Федерации

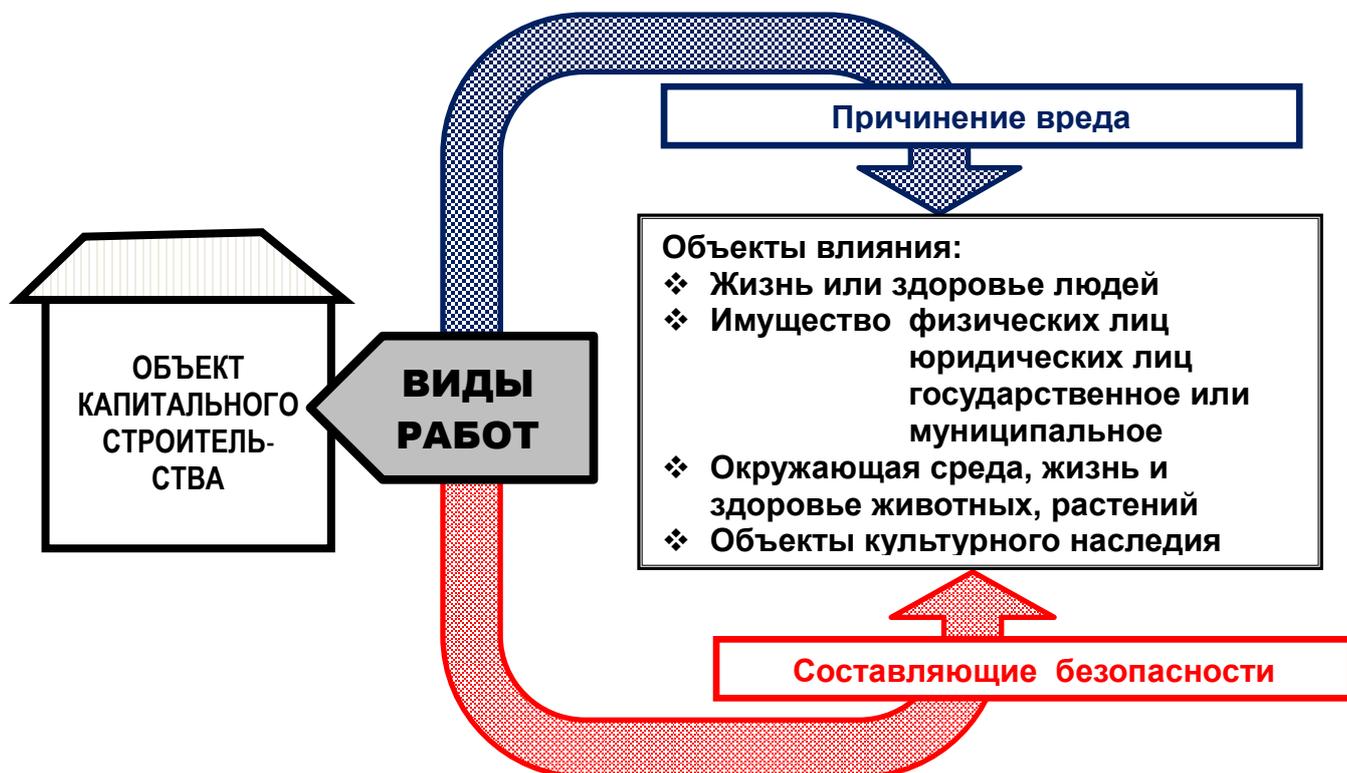


Рис. 2. Объекты влияния выполняемых видов работ на объектах капитального строительства Российской Федерации на их безопасность

Как обеспечить безопасность? В соответствии с действующим законодательством для проведения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте на объектах капитального строительства организация должна иметь допуск к этим работам, т.е. свидетельство, подтверждающее правомочность выполнения организацией этих работ. Правомочность выполнения этих работ подтверждается свидетельством о допуске на определенные виды работ, выданным саморегулируемой организацией после проверки квалификационного уровня специалистов организации, их опыта, количества, а также возможностью организации выполнять указанные работы, обеспечивая безопасность. Безопасность могут обеспечить только квалифицированные, грамотные специалисты при правильной организации управления.

На объектах капитального строительства связи строители осуществляют работы по их устройству, монтажные работы, работы по демонтажу, пусконаладочные работы, работы по строительному контролю, организации строительства.

Перечень видов работ, в соответствии с которым выдаются свидетельства о допуске к работам на объектах капитального строительства, утвержден Министерством регионального развития РФ [7]. Минимальные требования определены законодательством РФ [1].

2. Второй этап. Основными целями саморегулирования стройкомплекса являются: предупреждение причинения вреда

- жизни или здоровью людей
- имуществу физических лиц
- имуществу юридических лиц
- имуществу государственному или муниципальному
- окружающей среде, жизни и здоровью животных, растений
- объектам культурного наследия.

3. Третий этап. Возможные варианты достижения поставленных целей определены федеральным законом «О безопасности»:

- разработка и реализация предупредительных мер в целях обеспечения безопасности
- применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности
- финансирование расходов на обеспечение безопасности
- разработка и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности
- выявление, анализ и оценка угроз безопасности.

Инструменты, предложенные нормативно-правовыми актами для реализации поставленных целей:

- допуск к выполнению работ организаций, компетентных, соответствующих требованиям для выполнения определенных работ стройкомплекса
- разработка и реализация саморегулируемыми организациями правил контроля
- разработка и реализация системы мер дисциплинарного воздействия за нарушения правил саморегулируемой организации
- разработка и реализация специальных экономических мер, к которым относится – имущественная ответственность, позволяющая направить всех участников на достижение поставленных целей, к которым относится страхование гражданской ответственности и создания компенсационного фонда для возмещения причинения вреда вследствие недостатков работ
- финансирование расходов на обеспечение безопасности, что связано с оплатой вступительных, регулярных, целевых взносов
- формирование коллективного сознания участников рынка, направленного на обеспечение организации деятельности, не допускающей причинения вреда.

4. Четвертый этап. Выгоды и издержки использования существующего варианта применения инструментов обеспечения безопасности.

Выгода применения нормативно-правовых актов, определяющих саморегулирование стройкомплекса, реализация принципов правового регулирования законодательства Российской Федерации, обеспечение соответствия Конституции РФ, Федерального закона «О безопасности», состоит в решении проблемы обеспечения безопасности.

Саморегулирование позволяет принципиально изменить регулирование рынка, создать взаимную систему ответственности и контроля его участников, определить и изменить условия допуска на рынок организаций, предъявляя определенные требования к кадровому составу, квалификации персонала, опыту, уровню организации деятельности, ресурсам. Саморегулирование как современная институциональная форма организации деятельности участников рынка, позволяет определять требования как к качеству продукции, работ, услуг, так и к их безопасности, в частности, на объектах капитального строительства.

Наиболее удачная система саморегулирования сегодня сложилась и развивается в строительном комплексе. Не случайно из 894 зарегистрированных организаций половина приходится на строительный рынок. Относительно высокие темпы развития саморегулирования и большие возможности его влияния на развитие рынка требуют от государства повышенного внимания с целью анализа проблем развития, оказания своевременной поддержки для наиболее успешного применения всего потенциала этого фактора.

Базовые принципы саморегулирования стройкомплекса реализуют основные положения Федерального закона «О безопасности» и предусматривают защиту прав человека, обеспечивают государственную и общественную безопасность, интегрированно включают в себя все виды безопасности. Они также решают задачу по предупреждению причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу юридических и физических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений, объектам культурного наследия вследствие недостатков работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства.

В современной экономике, в условиях непрерывного развития научно-технического прогресса риск возникновения причинения вреда человеку, техногенных, природных катастроф непрерывно растет. В связи с этим, в основу новой модели социально-экономического развития страны должны быть обязательно положены принципы обеспечения безопасности.

Требования саморегулируемых организаций стройкомплекса обязательно должны быть направлены на оценку угроз безопасности, планирование, разработку предупредительных и применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности посредством коллективной имущественной ответственности, минимальных требований к специалистам, организации деятельности, контролю, ресурсам.

Возникает вполне уместный вопрос, как определить, какие виды работ влияют на безопасность объектов капитального строительства? Ответ лишь один: любые виды работ,

вследствие недостатка которых может быть нарушена безопасность, независимо от ее вида, должны войти в этот перечень.

Если выполнение строительных работ может привести к нарушению механической безопасности, значит, данный вид работ должен быть включен в перечень видов работ, влияющих на безопасность. Если же при производстве определенных работ возможно нарушение пожарной безопасности, то и их необходимо включить в упомянутый перечень. При этом очень важно учитывать один из основных принципов обеспечения безопасности – системность и комплексность [7].

*Таким образом, все виды строительных работ на объектах капитального строительства, влияющих на безопасность этих объектов, должны быть соответствующим органом государственного управления включены в перечень видов работ строительного комплекса, влияющих на безопасность.*

При всей очевидности такого подхода к реализации закона «О безопасности» специалисты Минэкономразвития России специальные экономические меры заменяют термины «административный барьер», «избыточное административное регулирование», «условия, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской деятельности». Для того чтобы прийти к согласию, важно вспомнить содержание этих основных понятий.

**Административный барьер** – действие органов исполнительной власти, выраженное в виде принятия нормативных, распорядительных документов, противоречащих действующему законодательству.

**Избыточное административное регулирование** – дублирование административного регулирования различными органами государственного управления; последовательность действий, исключение которых не приводит к снижению качества предоставления государственных услуг.

**Условия, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской деятельности** – положения законодательных актов, противоречащие принципам правового регулирования и вводящие избыточное административное ограничение, которое способствует возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

*Как видим, действия, направленные на применение специальных экономических мер никак не могут быть отнесены ни к административному барьеру, ни к избыточному административному регулированию, ни к условиям, необоснованно затрудняющим ведение предпринимательской деятельности, а следовательно, предложенный подход позволяет объективно оценить регулирующее воздействие саморегулирования строительного комплекса.*

Таким образом, нормативно-правовые акты Российской Федерации, определяющие условия саморегулирования строительного комплекса не создают избыточного административного регулирования; не способствуют возникновению необоснованных расходов, а предусматривают специальные экономические меры в целях обеспечения безопасности – разработку и реализацию предупредительных мер обеспечения безопасности.

Следует отметить, что расходы на возмещение затрат и убытков в случае причинения вреда при выполнении работ, повлекших гибель человека по вине субъекта, составляет от 500 тыс.руб. до 1 млн.руб. на человека. Расходы хозяйствующих субъектов в случае возникновения вреда по другим параметрам зачастую значительно выше.

По данным Минэкономразвития России соотношения затрат и выручки субъекта предпринимательской деятельности колеблется в пределах от 0,2% до 2,7% в первый год и от 0,04% до 0,6% во второй и последующие годы. Что, как видим, незначительно. Вместе с тем, нельзя не отметить, что для обеспечения безопасности такие сравнения недопустимы. Экономические меры регулирования не должны вступать в противоречие с моралью общества и этическими нормами управления.

5. Проведенные консультации с участниками рынка, научно-исследовательскими организациями, органами государственной власти, участниками круглых столов в рамках конгрессов общественного движения «России – новое качество роста» подтвердили правильность вышеприведенных оценок.

6. Конечно, остается вопрос – существуют ли методы, позволяющие максимизировать позитивные и минимизировать негативные последствия применения нормативно-правовых актов?

## **ВЫВОДЫ:**

1. В настоящее время специалистами Минэкономразвития Российской Федерации регулярно проводится оценка регулирующего воздействия Приказа Министерства регионального развития Российской Федерации от 30.04.2009 г. № 624. Однако, это не дает в полной мере представление о регулирующем воздействии саморегулирования стройкомплекса на развитие российской экономики.
2. Оценка регулирующего воздействия нормативно – правовых актов Российской Федерации является важной процедурой, позволяющей повысить на экономику эффективность действия нормативно – правовых актов на развитие экономики, эффективность достижения поставленных целей.
3. Важно подойти к оценке регулирующего воздействия саморегулирования стройкомплекса системно, с учетом основных положений законодательства Российской Федерации.
4. На основе анализа процедуры оценки регулирующего воздействия нормативно – правовых актов показано, что саморегулирование стройкомплекса направлено на решение проблемы безопасности применительно к объектам капитального строительства и предупреждение причинения вреда, возникающего при выполнении работ на объектах капитального строительства, реализацию основополагающего Федерального закона «О безопасности».
5. Предложенный подход к оценке регулирующего воздействия саморегулирования стройкомплекса позволяет убедительно показать правильность определения, что все виды строительных работ влияют на безопасность объектов капитального строительства.
6. Экономические меры регулирования не должны вступать в противоречие с этическими нормами. Приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности должен стать основой для оценки регулирующего воздействия саморегулирования стройкомплекса.

## **Список литературы:**

1. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 N 190-ФЗ;
2. Федеральный Закон №315-ФЗ от 01.12.2007 «О саморегулируемых организациях»;
3. Федеральный Закон №7-ФЗ от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях»;
4. Приказ Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624;
5. Приказ Министерства экономического развития РФ от 31 августа 2010 г. N 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия»;
6. Конституция Российской Федерации;
7. Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности»;
8. Мхитарян Ю.И. – Саморегулирование как современная организационно-правовая форма государственного регулирования строительного комплекса. (Российская архитектурно-строительная энциклопедия, том XIV, 2011г.).