

Организация саморегулирования в строительной отрасли

Д. В. СЕРЕЖИН, исполнительный директор НП СРО «МООЖС»



1 декабря 2007 г. вступил в действие № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», определивший общие принципы саморегулирования — что такое саморегулируемая организация (СРО), каким образом регулируется ее деятельность. Данный закон создал правовую базу для перехода к саморегулированию в различных отраслях экономики страны. 22 июля 2008 г. был принят и вступил в действие № 148-ФЗ «О внесении изменений в градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный закон определил основные аспекты саморегулирования в сфере строительства.

В соответствии с законом № 148-ФЗ в Градостроительный кодекс РФ добавлена Глава 6.1. «Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства».

В сфере строительства до 1 января 2010 г. формируются три вида СРО:

- СРО, основанные на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания;
- СРО, основанные на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации;
- СРО, основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство.

При этом основные цели указанных СРО следующие:

- 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 (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами СРО;
- Повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществление архитектурно-строительного про-

ектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Одновременно с 1 января 2010 г. прекратили свое действие все выданные лицензии на осуществление строительной деятельности. Вместо них введены допуски к видам работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства. Данные допуски должны выдавать соответствующие СРО, неся за это финансовую ответственность.

Саморегулируемая организация в сфере строительства — это организация, созданная в организационно-правовой форме «Некоммерческое партнерство». Она не имеет права заниматься коммерческой деятельностью, все члены ее равноправны между собой независимо от масштабов осуществляемой ими деятельности. В СРО изыскателей и СРО проектировщиков должно быть не менее 50 членов в каждой, в СРО строителей — не менее 100 членов. Высшим коллегиальным органом управления СРО является общее собрание членов. Для управления партнерством в период между собраниями избирается коллегиальный орган управления (правление, совет). При этом законодательством введен ряд ограничений. Председатель коллегиального органа управления не может занимать это место более двух лет и два срока подряд. Партнерство содержится только на членские взносы, поэтому члены коллегиального органа управления и иных выборных органов (комиссий, комитетов) выполняют свои функции безвозмездно. Для выполнения текущей работы партнерство нанимает персонал, работу которого возглавляет наемный менеджер — единоличный исполнительный орган партнерства.

При вступлении в партнерство, имеющее статус СРО, кандидат в члены пишет заявление, в котором указывает, на какие виды работ он намерен получить допуск. К заявлению прикладываются все необходимые документы, главные из которых — сведения об имеющихся специалистах. По закону организация



Вручение первых свидетельств о допуске к работам 21.10.09 председателем координационного совета при НП СРО «МООЖС» А. А. Зайцевым

может получить допуск на конкретный вид работы, если у нее имеются три специалиста с высшим образованием по профилю данного вида работы с опытом работы не менее трех лет (или 5 специалистов со средним профессиональным образованием и опытом работы не менее 5 лет). Именно наличие таких специалистов обеспечивает правовую обоснованность (легитимность) выполнения соответствующих работ. Акцент делается не на то, что сотрудники организации могут что-либо делать (обосновывая это ссылкой на опыт работы и отсутствие претензий со стороны заказчиков), а на то, что они имеют право это делать (подтверждая данное право соответствующими документами).

Вторым условием вступления в СРО является взнос в компенсационный фонд. Для СРО изыскателей и СРО проектировщиков он составляет 500 тыс. руб. или 150 тыс. руб. и страховка. Для СРО строителей — 1 млн руб или 300 тыс. руб и страховка. Страхуется гражданская ответственность за ненадлежащее выполнение работ.

В каждом СРО обязательно должен иметься компенсационный фонд, образуемый целевыми взносами своих членов. Он может быть использован только на выплаты пострадавшим в результате ненадлежащего выполнения работ. При этом должна выполняться следующая схема — сначала платит страховая компания в пределах суммы страхового покрытия, потом виновный член СРО и, если данные суммы недостаточны, выполняется выплата из компенсационного фонда. Если происходит выплата из средств компенсацион-

ного фонда, все члены партнерства восполняют компенсационный фонд в равных долях (это и есть один из цеховых принципов саморегулирования — один виноват, а за него платят коллеги по цеху).

Каждому члену СРО выдается свидетельство о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства. В свидетельстве указывается конкретный перечень видов работ. Информация о выданном свидетельстве по закону должна передаваться в Ростехнадзор, а также размещаться на сайте партнерства в сети Интернет. Каждое выданное свидетельство действует на всей территории РФ без ограничения срока действия. В том случае, если член СРО хочет изменить перечень видов работ, он пишет заявление, сдает действующее свидетельство и получает взамен него новое.

Не реже чем один раз в год СРО должно осуществить проверку каждого своего члена, насколько он соответствует требованиям к выдаче свидетельства о допуске. Если в результате проверки выявляются нарушения, соответствующие выборные органы партнерства проводят изучение материалов проверки и могут наказать своего коллегу вплоть до приостановления действия свидетельства о допуске или отзыва свидетельства. За работу с приостановленным свидетельством или без свидетельства о допуске наступает соответствующая ответственность (незаконная предпринимательская деятельность).

В партнерстве на каждого члена заводится личное дело, в котором накапливается вся информация о выданных

свидетельствах и проводимых проверках. В случае выхода (исключения) члена и его перехода в другое СРО его личное дело сохраняется в архиве и должно быть доступно.

Для регулирования деятельности своих членов СРО может разрабатывать и принимать стандарты и правила саморегулирования. Однако данные документы (по закону) не должны приводить к ограничению или устранению конкуренции, в том числе к разделу товарного рынка, созданию препятствий к доступу на товарный рынок хозяйствующим субъектам.

Ключевые отличия саморегулирования от лицензирования

С 1 января 2010 г. прекратилось действие выданных лицензий. Вместо них у компаний, работающих в сфере строительства, должны иметься свидетельства о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства. Большинство считают лицензии и свидетельства о допуске аналогами. Это неверно.

При лицензировании конкретная структура, уполномоченная государством, давала разрешение заниматься строительной деятельностью. При этом лицензирующий орган не нес никакой ответственности за деятельность компаний, которым выдавалась лицензия. Выдавали лицензии одни, а проверяли деятельность компаний другие. В случае каких-либо происшествий, в результате которых пострадали третьи лица, возникал вопрос о компенсации. Кто должен платить и сколько? Если случай вызывал «политический резонанс», то руководство страны издавало соответствующее распоряжение о выплатах пострадавшим, если не вызывал, то выплат вовсе могло не быть. Необходимо было как-то определить и узаконить процедуру возмещения ущерба.

Один из возможных механизмов решения данной проблемы — саморегулирование. Участники рынка объединяются в партнерства, создают фонд, из которого осуществляются выплаты пострадавшим. При этом партнерство выдает допуски на выполнение работ своему члену, финансово отвечая за соблюдение им технологии выполнения данных работ. У партнерства имеются все необходимые полномочия — оно может проверить любого своего члена, может выдать ему предписание, приостановить или отозвать свидетельство о допуске. Если член не соблюдает



Общее собрание 21.12.09



Исполнительный директор Д. В. Сережин и председатель правления Г. Н. Талашкин на церемонии запуска «Сапсана»

требования партнерства, общее собрание вправе его исключить.

По закону коллегиальные органы управления партнерством подлежат обязательной ротации, тем самым обеспечивается равенство членов по принятию решений: сегодня главный ты, завтра я. Все это приводит к необходимости обеспечивать выполнение работ надлежащим образом, в полном соответствии с законом, т. е. качество строительства будет только расти.

Государство оставляет за собой надзорные функции над СРО. Если какое-либо СРО перестанет соответствовать требованиям, установленным законодательством (особенно в части выдачи свидетельств и проведения проверок), государство имеет право отозвать у некоммерческого партнерства статус СРО. В этом случае все члены партнерства не имеют права продолжать работы, так как автоматически у всех аннулируются выданные свидетельства о допуске.

Проблемы выбора СРО

В настоящий момент зарегистрировано более 200 СРО строителей, более 300 некоммерческих партнерств подали заявление на регистрацию. Каждый регион желает иметь свою собственную СРО, и не одну. Такое многообразие плюс развернутые PR-компании ставят перед строителями непростую задачу выбора. К тому же на этом фоне появляются недобросовестные некоммерческие партнерства, только декларирующие направление документов в Ростехнадзор. Их цель — собрать взносы и ликвидироваться.

Очевидно, что при выборе СРО необходимо руководствоваться какими-то принципами. Следует помнить, что одна из основных задач СРО — разработка, принятие и соблюдение всеми членами конкретной СРО правил и стандартов саморегулирования, относящихся к ведению предпринимательской деятельности. Общие методические рекомендации по разработке таких стандартов и правил выработает Национальное объединение СРО. Вместе с тем, останутся конкретные области саморегулирования, в которых каждая СРО будет устанавливать правила самостоятельно. Чем они будут руководствоваться? Естественно, спецификой работ, осуществляемых их членами.

Саморегулируемая организация существует на взносы своих членов, она заинтересована в регулярности и объеме этих взносов. Взносы будут тогда, когда у членов СРО будут подряды на выполнение работ. Значит, СРО будет стараться способствовать получению подрядов своими членами. Ведь по закону СРО как некоммерческая организация имеет возможность взаимодействовать с органами государственной власти по вопросам разработки инвестиционной политики в сфере строительства. Однако при этом возникает проблема. Если СРО объединяет отраслевых строителей (железнодорожников, энергетиков, атомщиков), взаимодействие с органами власти по вопросам инвестиционной политики может подкрепляться долгосрочными программами развития отрасли. Если СРО объединяет строителей по регио-

нальному принципу, а реализуемые проекты финансируются из принципиально разных источников, непонятно, перед кем и как отстаивать их интересы.

Понимание данных обстоятельств подвигло железнодорожных строителей на создание отраслевой СРО. Некоммерческое партнерство «Межрегиональное объединение организаций железнодорожного строительства» было зарегистрировано 18 марта 2009 г., а 28 сентября 2009 г. получило статус СРО — было внесено в реестр саморегулируемых организаций за номером СРО-С-043-28092009.

Одним из первых в партнерство вступило ОАО «РЖДстрой», в состав которого входят 17 строительно-монтажных трестов — филиалов ОАО «РЖДстрой», расположенных в границах 17 железных дорог — филиалов ОАО «РЖД».

16 сентября 2009 г. между ОАО «РЖД» и партнерством было заключено соглашение № 875 о взаимодействии по вопросам предупреждения транспортных происшествий и иных связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта событий при выполнении строительно-монтажных (или ремонтных) работ на инфраструктуре, принадлежащей ОАО «РЖД».

Особенности транспортного строительства — требования к безопасности движения во время производства работ

Основной спор между региональными и отраслевыми СРО — доступ к производству работ на объектах строительства компаний, имеющих свидетельство о допуске. Прежде всего вопрос касается объектов транспортного строительства. В Градостроительном кодексе РФ имеется статья 48.1, согласно которой объекты инфраструктуры железных дорог относятся к особо опасным, технически сложным и уникальным объектам. А требования к доступу на указанные объекты определяет Правительство РФ.

Железная дорога — особо опасный объект. Для производства любых видов работ в полосе отвода железной дороги необходимы не только знания об ее устройстве, но и понимание, что может произойти с данным объектом при производстве тех или иных работ, особенно если по дороге идут тяжелогруженные составы. Чтобы выполнить надлежащим образом земляные или бетонные работы, достаточно

иметь трех работников с высшим образованием по специальности «Промышленное и гражданское строительство». Если такие работы необходимо выполнить в полосе отвода железной дороги, то для надлежащего выполнения работ на таком особо опасном объекте нужны работники, подготовленные по специальности «Строительство железных дорог, путь и путевое хозяйство». И те, и другие специалисты знают, как выполнять общестроительные работы, в этом плане их образование сходно. Однако этого недостаточно, необходимы знания о специфике железной дороги, о факторах, влияющих на безопасность движения, о тех правилах, несоблюдение которых может привести к трагедии даже в случае полного следования стандартным технологиям. Следует помнить, технология выполнения земляных работ и технология выполнения земляных работ в полосе отвода железной дороги — это разные технологии.

В «Общероссийском классификаторе специальностей по образованию» имеются разделы «Строительство» и «Транспортное строительство», в рамках которых осуществляется подготовка специалистов высшего и средне-специального профессионального образования. Такое деление неслучайно. В рамках раздела «Транспортное строительство» осуществляется подготовка

по специальностям «Мосты и транспортные тоннели», «Строительство железных дорог, путь и путевое хозяйство», «Автомобильные дороги и аэродромы». При подготовке указанных специалистов учитывается специфика объектов строительства — элементов транспортных артерий государства, которые должны непрерывно эксплуатироваться. Строительство (капитальный ремонт) не должно привести к катастрофическим последствиям. Вопрос обеспечения безопасности при проведении работ является ключевым для данных объектов. Нужно строить так, чтобы результат был качественным, а процесс не нарушал безопасность действующих объектов. Для этого нужно знать не только технологию проведения строительно-монтажных работ, но и как данные работы могут влиять на действующий объект, прогнозировать последствия осуществляемого вмешательства в структуру действующего объекта. В связи с этим вопросы обеспечения безопасности строительных работ становятся важнее вопросов безопасности объектов капитального строительства.

Место малого бизнеса в СРО

Существует мнение, что появление СРО в сфере строительства приведет к уходу со строительного рынка представителей малого и среднего бизнеса, так как для них сложно (или практи-

чески невозможно) изъять из собственного бюджета 300 000 рублей в компенсационный фонд. В результате недобросовестной подачи материала у строителей формируется неверное представление о целях внедрения механизмов саморегулирования. Если же внимательно изучить законодательство, то становится очевидным, что саморегулирование выгодно профессиональным компаниям, большим и малым, и невыгодно компаниям-посредникам, которые ничего не строят.

В качестве аргумента можно привести опыт НП СРО «МООЖС». Членами данного СРО являются как крупные, так и мелкие специализированные компании транспортного строительства (в настоящий момент около 500). Вся система управления движением поездов, системы связи и телекоммуникаций строятся, ремонтируются и обслуживаются именно небольшими узкопрофильными специализированными компаниями. Все они способны внести взнос в компенсационный фонд, поскольку таким образом они гарантируют высокопрофессиональный уровень и несут ответственность за качество своих работ. Нельзя сказать, что механизм СРО лишает их работы, поскольку у них есть сотрудники, имеющие соответствующее профильное образование, и они занимаются именно строительством, а не его имитацией. И таких видов работ, в которых не нужны крупные компании, достаточно много.

Особо следует остановиться на специфике использования компенсационного фонда. Многие противники СРО распространяют слухи, что организаторы будут «прокручивать» компенсационный фонд и обогащаться за счет членов СРО. Это ничем не прикрытая ложь. Согласно закону деньги компенсационного фонда можно направить только на выплату пострадавшим. По закону управление компенсационным фондом должно передаваться управляющей компании, прошедшей конкурсный отбор. Управляющая компания имеет право лишь разместить деньги фонда в соответствии с инвестиционной декларацией СРО. Цель — обеспечить сохранность компенсационного фонда в условиях инфляции. Весь доход от ценных бумаг должен быть направлен только на его увеличение. Таким образом, воспользоваться деньгами компенсационного фонда в корыстных целях невозможно.

