

САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: НОВОЕ КАЧЕСТВО СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ И ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ

Мартин Люцианович Шаккум

Реализация приоритетных задач в области промышленного и жилищного строительства неразрывно связана с развитием конкуренции на строительном рынке, снижением издержек, повышением качества строительных работ, обеспечением безопасности возводимых зданий и сооружений.

Одним из важнейших путей достижения указанных целей является отказ от лицензирования строительной деятельности и переход к саморегулированию.

Введение института саморегулирования в строительной отрасли было вызвано насущной необходимостью в связи с нарастанием опасности техногенных катастроф, обусловленных ухудшающимся качеством строительства и эксплуатации зданий и сооружений, отсутствием действенных механизмов ответственности участников строительного рынка за выполнение своих обязательств перед потребителями. Дело доходило до анекдотических ситуаций: порой сами руководители строительных компаний публично признавались, что они никогда не приобрели бы для себя квартиру в собственной новостройке вследствие низкого качества возводимого жилья.

Мы нередко спорим о том, в какой степени государство должно контролировать ситуацию на рынке и каковы могут быть механизмы такого контроля. Не будем, однако, забывать, что именно практика – критерий истины. Действующая система лицензирования в строительной отрасли на деле доказала свою неэффективность. Действительно, нормы закона о лицензировании устанавливали определенные требования к строительным фирмам. Однако они не предусматривали четкой ответственности лицензирующего органа за последующие действия такой фирмы, в том числе за вред, причиненный физическим и юридическим лицам при проведении строительных работ. Иными словами, чиновник, выдающий лицензии, действовал по традиционному для России

принципу «подписано – и с плеч долой», обладая значительными и произвольно толкуемыми полномочиями, но не неся при этом никакой ответственности.

Такое положение дел привело к тому, что было выдано несколько сотен тысяч строительных лицензий, в том числе и совершенно случайным фирмам, не имевшим никакого опыта строительных работ. Все это крайне отрицательно сказалось на качестве строительства, привело к росту числа аварий и катастроф.

Кроме того, требовалось введение такой системы, которая, с одной стороны, могла бы упростить процедуру выхода компаний на строительный рынок за счет снижения бюрократических барьеров, а с другой – обеспечила бы повышение качества строительных работ. Именно с этой целью и был учрежден институт саморегулируемых организаций (СРО) в строительстве и смежных отраслях. Таким образом, речь идет не просто об альтернативе системе лицензирования, но и о качественно новом этапе развития строительной отрасли в России.

Институт саморегулирования в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства был введен Федеральным законом от 22 июля 2008 года №148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно этому закону с 1 января 2010 года полностью прекратил свое существование институт лицензирования. Работы, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, могут выполнять только лица, получившие допуск саморегулируемой организации на проведение таких работ.

Система СРО в строительстве позволяет решить две задачи. Во-первых, она обеспечивает усиление ответственности строительных фирм за выполняемые работы путем установления субсидиарной имущественной ответственности за вред, причиненный членом такой организации вследствие недостатков строительных работ. Возмещение вреда осуществляется в этом случае из средств компенсационного фонда, аккумулируемого из взносов участников СРО. А во-вторых, повышается качество таких работ за счет того, что СРО принимают на себя обязательства по выполнению определенных стандартов и правил.

Законом предусмотрено создание СРО трех типов. Они могут быть основаны на членстве лиц: а) выполняющих инженерные изыскания; б) осуществляющих подготовку проектной документации; в) осуществляющих строительство.

Процесс создания СРО и их национальных объединений, несмотря на пессимистические заявления некоторых критиков, протекает в настоящее время весьма активно. По состоянию на 19 февраля 2010 года получили статус 358 СРО. Среди них:

- основанные на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, – 26;
- основанные на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации, – 134;
- основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство, – 198.

Кроме того, созданы национальные объединения СРО соответствующих видов.

Основными функциями национальных объединений СРО является оказание методической помощи в организации деятельности СРО, обсуждение вопросов государственной политики в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства и формирование соответствующих предложений, представление и защита интересов СРО в органах государственной власти и местного самоуправления.

Вместе с тем до последнего времени некоторые руководители строительных организаций выражали надежду на то, что срок действия системы лицензирования будет продлен и после 1 января 2010 года. Однако заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козак подчеркнул: «Решение об отказе от государственного регулирования доступа на рынок строительных услуг принято окончательно и бесповоротно».

Во избежание неоднозначных толкований норм закона на практике в ноябре 2009 года Государственной Думой был принят Федеральный закон №273-ФЗ «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», согласно которому с 1 января 2010 года прекращается действие лицензий на



осуществление строительных видов деятельности, в том числе лицензий, срок действия которых был ранее продлен за границы этой даты.

Комитет Государственной Думы по строительству и земельным отношениям проводит постоянный мониторинг практики применения норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, в том числе касающихся правового положения СРО в области строительства. В результате было установлено, что установленный Градостроительным кодексом минимальный размер взноса в компенсационный фонд для организаций малого бизнеса в сфере строительства несоразмерен уровню их доходов. В этой связи группой депутатов – членов Комитета по строительству и земельным отношениям в Государственную Думу был внесен проект федерального закона №167901-5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этот законопроект предусматривает уменьшение размера взноса в компенсационный фонд для субъектов малого предпринимательства.

В целях устранения отдельных коллизий и пробелов, которые возникают при реализации норм Градостроительного кодекса, регулирующих порядок создания и деятельности СРО, депутатами Комитета по строительству был также внесен проект федерального закона №252540-5 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации». Законопроектом предусматривается порядок прекращения членства в СРО в случае добровольного выхода члена из СРО, определяются последствия исключения сведений об организации из государственного реестра СРО, уточняется, что средства компенсационного фонда СРО могут размещаться ею самостоятельно или через управляющие компании.

Представляется необходимым остановиться еще на одной проблеме. Градостроительным кодексом установлен сниженный размер взноса в компенсационный фонд в случае, если СРО установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства. Вместе с тем требования к основным параметрам такого страхования не установлены.

На наш взгляд, после накопления опыта в этой части следовало бы дополнить Градостроительный кодекс основными требованиями к страхованию гражданской ответственности. Такая ответственность (по опыту стран Европейского союза) должна включать ответственность проектировщика и подрядчика за причиненный ими вред застройщику (заказчику) и третьим лицам. Страхование гражданской ответственности проектировщика и подрядчика должно охватывать также страхование гражданской ответственности их субподрядчиков.

В оптимизации нуждается Перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, утвержденный приказом Министерства регионального развития РФ от 9 декабря 2008 года №274.

Приказом Министерства регионального развития РФ от 21 октября 2009 года №480 в указанный перечень были внесены изменения, согласно которым осуществление функций генерального проектировщика, генерального подрядчика отнесено к видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. Это обусловлено тем, что от того, насколько обеспечено согласование разных видов инженерных изысканий, разделов проектной документации, насколько скоординированы и правильно организованы работы в процессе строительства или реконструкции, зависит в конечном итоге безопасность объекта капитального строительства в целом.

Особо подчеркну, что отмена лицензирования и переход к саморегулированию не означают полную отмену государственного контроля в сфере строительства. За деятельностью СРО осуществляется государственный надзор в части соблюдения ими требований, установленных Градостроительным кодексом и другими федеральными законами. При строительстве конкретных объектов осуществляется государственный строительный надзор в соответствии с Градостроительным кодексом.

Убежден, что СРО справятся с возложенными на них задачами. Уже первая практика выдачи допусков к определенным видам работ, влияющих на безопасность капитального строительства, свидетельствует о более серьезном подходе саморегулируемых организаций к этому вопросу.



В результате многие компании, ранее получавшие лицензию практически на все виды работ, теперь получают допуск только к отдельным видам работ в зависимости от наличия у них тех или иных специалистов. СРО заинтересованы в более тщательной проверке компаний, которым выдается соответствующий допуск, поскольку несут ответственность за качество работ, выполняемых такими компаниями. От этого, по сути дела, зависит имидж СРО и ее репутация на рынке.

В заключение отмечу, что кризис, который переживает сегодня российская экономика, требует от нас не только энергичных мер для поддержки и сохранения строительного комплекса, но и активных реформ в отрасли, направленных прежде всего на развитие конкуренции, снижение издержек и, как следствие, повышение качества и доступности жилья. Переход к саморегулированию – одна из фундаментальных реформ в данном направлении.

Кроме того, развитие системы СРО не только в строительстве, но и в других отраслях – важный механизм формирования в нашей стране гражданского общества, повышения социальной ответственности бизнеса, борьбы с коррупцией, развития государственно-частного партнерства на взаимовыгодной основе в интересах решения стратегических задач, стоящих перед Россией.