

РЕКОМЕНДАЦИИ
парламентских слушаний на тему:

**«ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СТРОИТЕЛЬНОЙ
ОБЛАСТИ. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА»**

Организатор: **Комитет Государственной Думы по земельным и
отношениям строительству**

г. Москва

27 июня 2012 г.

Обсудив с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Национальных объединений саморегулируемых организаций в сфере инженерных изысканий, проектирования, строительства, руководителей саморегулируемых организаций, крупнейших строительных организаций и представителей профессионального и научного сообщества правоприменительную практику и направления совершенствования законодательства в части регулирования вопросов осуществления деятельности саморегулируемых организаций в указанной сфере, участники парламентских слушаний отмечают:

С момента введения Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 148-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" института саморегулирования в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства прошло три с половиной года.

Введение института саморегулируемых организаций в строительной области представлялось объективной необходимостью в связи с нарастанием опасности техногенных катастроф, ухудшением качества строительства, отсутствием действенных механизмов ответственности участников строительного рынка за выполнение своих обязательств перед потребителями их услуг, неэффективностью системы лицензирования. Так, опыт системы лицензирования в строительной отрасли показал ее неэффективность – невозможность влияния на обеспечение качества работ и безопасность объектов строительства. Предъявляя соответствующие требования к строительным фирмам, нормы закона о лицензировании не устанавливали четкой ответственности лицензирующего органа за последующие действия такой фирмы, в том числе за вред, причиненный такой фирмой при проведении строительных работ. Это привело к тому, что было выдано несколько сот тысяч строительных лицензий, появилось множество «фирм-однодневок».

Основополагающими целями введения системы саморегулирования в строительстве являлись, во-первых, усиление ответственности строительных фирм за выполняемые строительные работы путем установления субсидиарной имущественной ответственности саморегулируемых организаций за вред, причиненный членом такой организации вследствие недостатков строительных работ, во-вторых, повышение качества таких работ посредством принятия саморегулируемыми организациями стандартов и правил саморегулирования, в-третьих, недопущение на строительный рынок недобросовестных участников.

За время функционирования института саморегулирования в области строительства были достигнуты определенные успехи.

Согласно данным государственного реестра саморегулируемых организаций в настоящее время зарегистрировано 33 саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания; 171 - саморегулируемые организации, основанные на членстве

лиц, осуществляющих подготовку проектной документации; 245 – саморегулируемые организации, основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства.

Созданы Национальные объединения саморегулируемых организаций соответствующих вида.

С учетом первых выявленных проблем и правовых пробелов в организации и деятельности саморегулируемых организаций ряд существенных изменений был внесен Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Так, в Градостроительный кодекс Российской Федерации внесены изменения в части отнесения работ по организации подготовки проектной документации, организации строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства к видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. Это обусловлено тем, что от того, насколько обеспечено согласование разных разделов проектной документации, насколько скоординированы и правильно организованы работы в процессе строительства или реконструкции зависит в конечном итоге безопасность объекта капитального строительства в целом. Учитывая, что именно указанные лица отвечают за качество подготовки проектной документации, строительства или реконструкции, установлены повышенные минимально необходимые требования для выдачи свидетельств о допуске к указанным видам работ и размер вноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации для лиц, осуществляющих указанные виды работ.

В целях повышения безопасности и качества строительства саморегулируемые организации наделены правом осуществлять контроль за деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований

технических регламентов при выполнении инженерных изысканий, подготовке проектной документации, в процессе осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

В целях сохранения и увеличения размера компенсационного фонда саморегулируемой организации установлена обязанность размещать средства этого фонда в депозиты и (или) депозитные сертификаты в российских кредитных организациях. Кроме того, в целях обеспечения возмещения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства законопроектом предусмотрено, что в случае исключения сведений о саморегулируемой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций средства компенсационного фонда такой организации подлежат зачислению на счет Национального объединения саморегулируемых организаций соответствующего вида. Национальное объединение вправе направлять указанные средства только на осуществление выплат, связанных с наступлением субсидиарной ответственности указанной саморегулируемой организации по обязательствам ее членов. Решение об осуществлении таких выплат принимает Совет Национального объединения.

Предусмотрено право Национального объединения СРО в случае выявления нарушений в деятельности СРО направлять в такую СРО уведомление о выявленных нарушениях и предложения об их устранении, а также направлять соответствующее уведомление и копии указанных документов в орган надзора за саморегулируемыми организациями.";

Введен также государственный контроль за деятельностью Национальных объединений СРО. Осуществление такого контроля возложено на Минрегион России.

Установлено обязательное членство СРО в Национальном объединении СРО соответствующего вида. При этом полномочия по избранию президента

Национального объединения переданы на уровень Всероссийского съезда СРО.

Оптимизирован и существенно сокращен перечень видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. При этом была предусмотрена возможность для лица, получившего свидетельство о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и исключены из Перечня работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, выйти из членов саморегулируемой организации с возвратом ранее уплаченных вступительного взноса и взносов в компенсационный фонд саморегулируемой организации.

Национальными объединениями СРО подготовлено большое количество методических документов. Так, Национальным объединением СРО, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, утверждена система стандартизации, унифицированные требования к выдаче свидетельств о допуске, унифицированные документы о компенсационном фонде, о страховании, по контролю и мерам взаимодействия, введена Единая система аттестации руководителей и специалистов строительного комплекса и т.д.

Минрегионом России одобрены Методические рекомендации по страхованию гражданской ответственности членов саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство.

Вместе с тем, по мнению участников парламентских слушаний, основные задачи, поставленные перед институтом саморегулированием - повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, допуск на рынок только добросовестных строительных компаний, усиление репутационной ответственности СРО и ее членов, в полной мере достигнуты не были.

Так, согласно мониторингу аварий и происшествий в строительной области, опубликованному на сайте НОСТРОЯ, в 2012 году наблюдается значительный рост количества аварий, происшествий и случаев травматизма по сравнению с прошлым годом.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АВАРИЙНОСТИ И ТРАВМАТИЗМА К АНАЛОГИЧНОМУ ПЕРИОДУ ПРОШЛОГО ГОДА

По состоянию на 04.06.2012

Период наблюдения	Аварийность									Травматизм								
	Всего			Происшествий			Аварий			Всего			Погибло			Травмировано		
	2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%
январь	10	30	300%	5	14	280%	5	16	320%	13	45	346%	6	22	367%	7	23	329%
февраль	9	12	133%	3	4	133%	6	8	133%	6	12	200%	3	5	167%	3	7	233%
март	22	18	82%	10	7	70%	12	11	92%	27	30	111%	15	7	47%	12	23	192%
апрель	8	34	425%	4	18	450%	4	16	400%	8	39	488%	5	21	420%	3	18	600%
май	10	28	280%	6	14	233%	4	14	350%	11	34	309%	6	18	300%	5	16	320%

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

аварийности и травматизма в строительстве по годам наблюдения

Период наблюдения		Аварийность			Травматизм			Примечание
		Всего	Происшествий	Аварий	Всего	Погибло	Травмировано	
2010 год (5 мес.)	Всего	96	40	56	127	56	71	
	Ежемесячно	19,2	8	11,2	25	11	14	
2011 год	Всего	187	103	84	264	135	129	
	Ежемесячно	15,6	8,6	7,0	22	11	11	
	в % к 2010	81%	107%	63%	87%	100%	76%	На уровне прошлого года
2012 год	Всего	122	57	65	160	73	87	
	Ежемесячно	24,4	11,4	13,0	32	15	17	
	в % к 2011	157%	133%	186%	145%	130%	162%	Увеличение ~

Данные факты вызывают серьезную озабоченность, поскольку наглядно свидетельствуют о том, что одна из основных целей саморегулирования в строительстве, а именно, обеспечение качества и безопасности строительства, не достигнута.

Представляется, что не последнюю роль в этом сыграли «коммерческие» саморегулируемые организации, с помощью которых можно без каких-либо правовых оснований за один - два дня получить допуск к работам.

Так, в настоящее время продолжают действовать саморегулируемые организации, которые предоставляют услуги по оплате компенсационного взноса в рассрочку, при этом свидетельство о допуске выдается даже в случае отсутствия необходимых специалистов, что является явным нарушением закона. Многие саморегулируемые организации навязывают своим членам услуги по получению сертификатов качества ИСО, повышению квалификации и страхованию гражданской ответственности в конкретных лоббируемых организациях.

В связи с этим, участники парламентских слушаний отмечают, что в настоящее время приоритетным направлением должны стать меры по пресечению деятельности таких СРО. В рамках решения данного направления представляется целесообразным усиление ответственности за выдачу свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, лицам, не соответствующим установленным требованиям, в том числе и не внесшим взнос в компенсационный фонд в полном объеме.

Более активную позицию по проведению надзорных мероприятий за СРО и обращению в суд с требованием об исключении сведений об организации из государственного реестра саморегулируемых организаций должен занять государственный орган по надзору за деятельностью СРО,

привлекая при необходимости к осуществлению контрольных мероприятий представителей Национальных объединений СРО соответствующего вида.

По мнению участников парламентских слушаний, в рамках решения указанной проблемы дополнительного обсуждения требует вопрос о наделении Национального объединения СРО соответствующего вида правом проводить проверки в отношении своих членов и обращаться в суд с требованием об исключении сведений об организации из государственного реестра саморегулируемых организаций в случае выявления грубых и (или) неоднократных нарушений СРО требований законодательства РФ.

Подлежит обсуждению также вопрос об установлении возможности перехода членов саморегулируемых организаций из одной саморегулируемой организации в другую с одновременным переводом взноса в компенсационный фонд новой саморегулируемой организации, что позволит выявить финансовые махинации при использовании компенсационных фондов, определит коммерческие СРО, предоставляющие возможность взноса в компенсационный фонд в рассрочку, и, соответственно, заставит саморегулируемые организации соблюдать финансовую дисциплину при использовании средств компенсационного фонда. Угроза «коммерциализированных» СРО лишиться своих членов, компенсационного фонда и, в конечном итоге, статуса СРО, будет способствовать соблюдению ими требований Градостроительного кодекса Российской Федерации и иных федеральных законов.

Кроме того, практика выявила ряд проблем, связанных с невозможностью во многих случаях получения информации о деятельности СРО и ее членов, в том числе информации, к которой федеральными законами предусмотрен открытый доступ для неограниченного круга лиц, что также способствует деятельности «недобросовестных» СРО.

В целях обеспечения открытости и прозрачности деятельности депутатами Государственной Думы – членами Комитета внесен проект федерального закона № 50482-6 «О внесении изменений в

Градостроительный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Для решения указанных задач законопроектом предлагается возложить на саморегулируемые организации обязанность по постоянному хранению документов, подаваемых для выдачи свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, и внесении изменений в свидетельства, поскольку в настоящее время такая обязанность нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрена. Наличие таких документов является важным для оценки соблюдения саморегулируемыми организациями требований Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Законопроектом также предлагается повысить информационную открытость деятельности саморегулируемых организаций путем введения обязанности размещать на сайте саморегулируемой организации все документы, принимаемые общим собранием членов саморегулируемой организации и постоянно действующим коллегиальным органом управления саморегулируемой организации, установления запрета на платность получения информации и на ограничение доступа на сайте саморегулируемой организации к сведениям, содержащимся в реестре членов саморегулируемой организации., также закрепляется норма о необходимости указания номера свидетельства о допуске в реестре членов саморегулируемой организации, что позволит наиболее эффективно осуществлять контроль за деятельностью как членов саморегулируемых организаций, так и за самими саморегулируемыми организациями при выдаче свидетельства о допуске к работам.

Еще одной новеллой законопроекта является наделение органа надзора за саморегулируемыми организациями правом по обращению в суд с требованием об исключении саморегулируемой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций в случае

несоблюдения саморегулируемой организацией установленных требований к выдаче свидетельства о допуске, что было упущено при введении системы саморегулирования в строительной отрасли. Правом обращения в суд об исключении сведений о СРО из государственного реестра СРО наделяется Национальное объединение СРО соответствующего вида.

По мнению участников парламентских слушаний, указанный законопроект заслуживает поддержки. Вместе с тем одних законодательных мер недостаточно. Для решения вопроса о пресечении деятельности «коммерциализированных» СРО требуется усиление роли контролирующих органов и профессионального сообщества.

Участники парламентских слушаний отмечают и наличие ряда иных вопросов, возникающих в деятельности СРО и требующих законодательного урегулирования.

В настоящее время слишком большое значение в системе саморегулирования в строительной области было придано компенсационным фондам саморегулируемых организаций. Сегодня в эти фонды собрано более 40 миллиардов рублей. Деньги изъяты из оборота строительных компаний и размещены на депозитах банков. За 3-летний период существования саморегулирования в строительной отрасли был только один случай выплат из компенсационного фонда. Учитывая вышеизложенное, по мнению участников парламентских слушаний, целесообразно рассмотреть вопрос о снижении размера взноса в компенсационный фонд при одновременном усилении роли страхования членами СРО гражданской ответственности за причинение вреда. При этом необходимо на законодательном уровне установить требования и условия к страхованию такой ответственности.

До настоящего времени не урегулированным является вопрос о правовых последствиях реорганизации члена СРО. С одной стороны, это не является основанием для прекращения членства в СРО, с другой – законодательно не решен вопрос о необходимости получения нового свидетельства о допуске, сохранении прав в отношении внесенного взноса в

компенсационный фонд. В результате складывается неоднозначная правоприменительная практика.

Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в качестве минимально необходимого требования к выдаче свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, введено требование к повышению не реже чем один раз в пять лет квалификации работниками и индивидуальным предпринимателем с проведением аттестации. Вместе с тем на практике возникают многочисленные проблемы: кто, какие организации вправе проводить такую аттестацию, каким образом проверять периодичность прохождения аттестации, каким документом подтверждается проведение аттестации и т.д.

Учитывая вышеизложенное, по мнению участников парламентских слушаний, данный вопрос требует более детального правового регулирования.

Участники парламентских слушаний также отмечают актуальность вопроса о создании условий для допуска на строительный рынок субъектов малого предпринимательства. В связи с этим, в дополнительном обсуждении нуждается вопрос об установлении оптимальных требований к выдаче свидетельства о допуске, предусматривающих снижение требований к кадровому составу таких строительных организаций, а также о снижении взноса в компенсационный фонд при получении свидетельства о допуске к организации строительства для субъектов малого предпринимательства.

Участники парламентских слушаний также отмечают, что на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 126184-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В редакции законопроекта, подготовленном ко второму чтению Комитетом по собственности 5 созыва, исключается

возможность установления федеральными законами особенностей организации и деятельности саморегулируемых организаций в отдельных областях.

Участники парламентских слушаний возражают против такого подхода. Очевидно, что в рамках базового закона о саморегулировании невозможно учесть отраслевые нюансы. Так, недопустимо предоставлять допуск на строительный рынок любой организации только в силу членства в СРО. Такой подход не учитывает многообразие работ по подготовке инженерных изысканий, проектной документации, строительства, которые влияют на безопасность объектов капитального строительства. К лицам, выполняющим разные виды указанных работ, предъявляются различные квалификационные требования, например, к лицам, осуществляющим фасадные работы и укладку газопроводов или устройство объектов использования атомной энергии.

Учитывая вышеизложенное, необходимо сохранить специфику саморегулирования, прежде всего, в строительной области.

Актуальным остается вопрос оптимизации перечня работ по выполнению инженерных изысканий, подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

В настоящее время действует Перечень указанных работ, утвержденный приказ Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624.

Согласно пунктам 13 и 33 указанного Перечня требуется получение свидетельства о допуске к работам по организации подготовки проектной документации, привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (генеральным проектировщиком) и по организации строительства, реконструкции и капитального ремонта привлекаемым застройщиком или

заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (генеральным подрядчиком).

Следует отметить, что данные положения не учитывают изменений, внесенных в Градостроительный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», что представляется недопустимым.

В соответствии с пунктом 32 раздела III указанного Перечня к видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, относятся также работы по осуществлению строительного контроля привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

Вместе с тем Перечень не включает в себя работы по осуществлению застройщиком строительного контроля. Отсутствие указанной нормы в Перечне приводит к тому, что для осуществления строительного контроля застройщиком самостоятельно не требуется получение выдаваемого саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким работам, за исключением случаев выполнения работ по осуществлению строительного контроля при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов использования атомной энергии, указанных в пункте 34 раздела III Перечня.

Такой подход не соответствует концепции Градостроительного кодекса Российской Федерации и требует уточнения, поскольку влияние отдельных видов работ на безопасность объектов капитального строительства не зависит от правового статуса лица, которое выполняет такие работы.

Учитывая вышеизложенное, раздел III Перечня следует уточнить, дополнив его также работами по осуществлению строительного контроля застройщиком по аналогии с указанными в Перечне работами по осуществлению строительного контроля привлекаемым застройщиком или

заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

С учетом вышеизложенного, в целях совершенствования деятельности саморегулируемых организаций и их национальных объединений, повышения качества и безопасности строительства участники парламентских слушаний рекомендуют:

1. Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

1.1. В приоритетном порядке рассматривать законопроекты, направленные на совершенствование деятельности саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства и Национальных объединений саморегулируемых организаций соответствующего вида.

1.2. До конца 2012 года рассмотреть проект федерального закона № 50482-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

1.3. При доработке ко второму чтению проекта федерального закона № 126184-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сохранить возможность установления особенностей правового регулирования создания и деятельности саморегулируемых организаций отдельных видов федеральными законами.

2. Правительству Российской Федерации:

2.1. Разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона, направленного на:

- пресечение деятельности саморегулируемых организаций по выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, с нарушением требований законодательства Российской Федерации;

- усиление ответственности саморегулируемых организаций и их должностных лиц за выдачу свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, с нарушением требований законодательства Российской Федерации;

- снижения размера взноса в компенсационный фонд саморегулируемых организаций и установления требований к страхованию членами СРО гражданской ответственности за причинение вреда;

- определения правовых последствий реорганизации юридических лиц – членов саморегулируемых организаций;

- создания условий для допуска на рынок субъектов малого предпринимательства;

- установления возможности и определения условий перехода членов саморегулируемой организации в другую саморегулируемую организацию.

2.2. Ускорить подготовку и направление в Государственную Думу официального отзыва Правительства Российской Федерации по проекту федерального закона № 50482-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

2.3. Совместно с Национальными объединениями саморегулируемых организаций и профессиональным сообществом проработать вопрос о наделении Национальных объединений контрольными функциями в отношении членов саморегулируемых организаций.

2.4. Обеспечить проведение федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление надзора за деятельностью саморегулируемых организаций, надзорных мероприятий в отношении саморегулируемых организаций и применение мер административной

ответственности при выявлении нарушений законодательства Российской Федерации.

2.5. Обеспечить оптимизацию Перечня работ по выполнению инженерных изысканий, подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в том числе в части приведения его в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

2.6. Обеспечить оптимизацию уполномоченным федеральным органом исполнительной власти форму государственного реестра саморегулируемых организаций в целях повышения его открытости и удобства поиска информации.

Председатель Комитета

А.Ю. Русских