

# ПРАВОВОЕ САМОУРЕГУЛИРОВАНИЕ

**Мурзинцев Д. Л.**  
генеральный директор СРО  
НП «Э.С.П.» и СРО НП  
«ЭнергоСтройАльянс».

УДК 34.048

## Legal self-settlement

**Ключевые слова:** саморегулирование, градостроительный кодекс, закон, регламент, аффилированные организации, заказчик, электронные торги, безопасность, компенсационный фонд

**Key words:** Self-regulation, the town-planning code, the law, regulations, affiliates, the customer, the electronic

auctions, safety, an indemnification fund

**Аннотация:** в статье автор рассматривает актуальные проблемы по усовершенствованию законодательных актов в сфере саморегулирования в строительстве

**Abstract:** In article the author considers actual problems on improvement of acts in self-regulation sphere in building

## Актуальные предложения по изменению Градостроительного кодекса

Строители готовят очередные поправки в Градостроительный кодекс. Немалая их часть напрямую связана с саморегулированием. Предлагаемые проекты изменений затрагивают как сами строительные компании, так и саморегулируемые организации соответствующего профиля.

Так, деятельность рабочей группы Национального объединения (НОСТРОЙ) по подготовке изменений в Градостроительный кодекс показала, что в среде саморегулируемых организаций назрела острая потребность уточнения норм, касающихся внутренних процедур СРО. СРО НП «ЭнергоСтройАльянс» в первую очередь предлагает разобраться в управлении СРО, а именно: уточнить положения об общем собрании членов саморегулируемой организации. В действующем законодательстве используется понятие присутствия членов СРО на общем собрании. Такая формулировка допускает проведение заседания через представителей, в том числе, с передачей полномочий голосования от нескольких членов СРО одному представителю. Это вполне законный вариант, особенно с учетом того, что члены СРО – это юридические лица и принцип личного присутствия к ним не применим, поэтому в любом случае на заседаниях их интересы представляют доверенные лица.

Под собранием понимается в первую очередь совместное присутствие членов СРО, которое, как уже было сказано выше, далеко не всегда реализуется на практике. Тем более, что очная форма отличается от заочной только назначением времени и места проведения заседания. Иными словами, разница между этими двумя формами проведения собрания предельно формальна.

В результате существует размытая, непрописанная норма и, как следствие, не до конца оформленная процедура. Нужно ввести на уровне законодательства заочное голосование как форму проведения заседания Общего собрания членов СРО и регламентировать его процедуру по аналогии с законодательством об акционерных обществах.

При этом, в наших поправках мы предлагаем сохранить обязательность очного голосования для решения наиболее важных вопросов, таких как избрание и досрочное прекращение полномочий постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации и руководителя этого органа – Совета Партнерства и его председателя.

Также мы настаиваем на том, чтобы аффилированные лица учитывались при подсчете количества членов СРО не как один член (современная ситуация), а как самостоятельные автономные члены. При этом мы также предлагаем при голосовании на заседаниях Общего собрания учитывать аффилированные лица как один голос.

Каждая организация - член СРО в полном объеме уплачивает за себя все взносы, а также несет ответственность по своим обязательствам, включая возмещение причиненного ущерба. Здесь принцип аффилированности не работает. И именно положение аффилированных компаний мы бы хотели улучшить. В частности, мы предлагаем исключить пункт 3 статьи 55.4 Кодекса, которым предписывается при подсчете количества членов СРО также учитывать аффилированные лица как одно лицо. Исключение этого пункта позволит устранить поражение в правах аффилированных лиц и снимет с крупных строительных холдингов потенциальную потребность в реорганизации. Данный пункт избыточен и с введением прямого ограничения на подсчет голосов аффилированных лиц на общем собрании членов СРО может быть с легкостью исключен из Градостроительного кодекса.

Данные поправки – это очередной шаг к адекватному регламентированию процедур управления саморегулируемой организацией и устранению излишних формальных ограничений как для самих СРО, так и для их членов. Законодательство в сфере саморегулирования должно быть разумным и справедливым, наша задача – вести последовательную работу в данном направлении.

## **О безопасности строительства (внесение изменений в Приказ № 624)**

Немалая часть усилий саморегулируемых организаций в строительстве направлена на снижение административной нагрузки на строительный бизнес. Саморегулируемые организации, как в индивидуальном порядке, так и на базе национальных объединений и различных общественных организаций ведут активную работу по совершенствованию законодательства, направленную на снижение административных барьеров и обеспечение свободы предпринимательства.

В июле прошлого года вышел Приказ №624, существенно сокративший перечень работ, требующих получения допуска на их выполнение. Многие восприняли это нововведение с энтузиазмом. Однако, как показало время, такое послабление оказалось до некоторой степени преждевременным, в первую очередь – с точки зрения обеспечения безопасности строительства. Теперь многие СРО настаивают на пересмотре отдельных положений Приказа, внесения дополнений и изменений, частично ограничивающих полученные в прошлом году свободы.

Как показал недавно прошедший в НОСТРОЙ круглый стол, предложений по переработке Приказа № 624 у СРО много и большинство из них связано с отраслевой практикой. Безусловно, введенный в прошлом году перечень упростил жизнь многим строительным компаниям. Определенные виды работ, не оказывающие влияние на безопасность строительства, были выведены из списка. Это очень помогло малому бизнесу, представители которого в некоторых регионах не могли даже окна устанавливать без вступления в СРО. Однако этот же приказ создал очень неоднозначную ситуацию, связанную с видами работ, получившими «звездочку».

«Звездочкой» были отмечены работы, требующие получения свидетельства только в случае их выполнения на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах. Иными словами, были сделаны своеобразные исключения. К сожалению, при ближайшем рассмотрении выяснилось, что некоторые из этих исключений нельзя отнести к категории, не оказывающих влияние на безопасность капитального строительства.

Например, объекты электроэнергетики напряжением до 330 киловольт согласно статье 48.1 Градостроительного кодекса не относятся к особо опасным и технически сложным. В Приказе №624 астериском помечен целый ряд работ, которые обычно проводят-

ся на таких объектах. К примеру, монтаж электротехнических установок, оборудования, систем автоматизации и сигнализации (пункт 23.6 в перечне), пусконаладочные работы систем автоматизации и сигнализации, автономной и комплексной наладки систем и другие (пункты 24.10-24.12 перечня). Если перечисленные виды работ осуществляются на объектах, входящих в Единую энергетическую систему России, сказать, что они не влияют на безопасность, нельзя. Выполнение работ компанией без допуска, не прошедшей надлежащей проверки со стороны профильной СРО, может привести к серьезным сбоям в работе энергосистемы. Масштабы последствий в таких случаях трудно прогнозировать, тем не менее, понятно, что они могут быть очень и очень серьезными.

Другой вариант, менее очевидный с первого взгляда, связан с перечнем видов работ по подготовке проектной документации. Астериском отмечен пункт «4.3. Работы по подготовке внутренних систем электроснабжения» и «4.4. Работы по подготовке проектов внутренних слаботочных систем». Казалось бы, почему нет? Да, но что если ошибки были допущены при проектировании подстанции, административного строения электросетевой компании, здания ТЭЦ или ГЭС? Ошибка в проектной документации для центра диспетчерского управления сетями, который отвечает за работу сетей целых регионов, может обойтись очень дорого.

«ЭнергоСтройАльянс» выдвинул предложение изменить формулировку для «звездочки». Поскольку одна из наших основных целей – обеспечение безопасности, мы предложили более ответственно подойти к списку объектов, для работы на которых не нужно получать допуск. Мы считаем, что соответствующие работы могут производиться без допуска только на объектах, для которых в соответствии с частью 17 статьи 51 Градостроительного кодекса не требуется разрешение на строительство, а также для объектов индивидуального жилищного строительства. Иными словами, мы призываем более осознанно подойти к вопросам управления рисками. Мы не считаем, что нужно полностью отменить «звездочки», но и пробелов в Приказе, усугубляющих эти риски, должно быть как можно меньше.

Еще об изменениях. В перечне указан такой вид работ, как организация строительства, реконструкции и капитального ремонта генеральным подрядчиком. При этом не регламентированы работы по осуществлению функции заказчика, несмотря на то, что Постановлением Правительства № 468 и другими актами на заказчика возложены обязанности по проведению строительного контроля и ряд функций по организации строительства. Считаю, что этот момент должен быть надлежащим образом отражен в перечне.

Далее, в перечне не совсем корректно проклассифицирована целая группа работ, относящихся к энергетическому строительству. Группа № 20 – «Устройство наружных электрических сетей и линий связи» – с описанными видами работ не соответствует существующему пониманию электрической сети. В энер-

гетическом строительстве под электрической сетью понимают объекты передачи и распределения электроэнергии, которые включают в себя подстанции, трансформаторные и распределительные пункты, воздушные и кабельные линии передач. Соответственно, классификация и детализация видов работ в группе должна быть методологически иной. Мы предлагаем классифицировать работы по конкретным типам объектов: подстанций; воздушных линий; кабельных линий; трансформаторных, распределительных пунктов и распределительных сетей и так далее. Свой подход мы озвучили на круглом столе в НОСТРОЙ, и я думаю, что его можно распространить на другие отрасли.

Я считаю, что это одно из достижений саморегулирования – возможность в полной мере использовать отраслевой опыт для доработки нормативных актов. Законодательство должно совершенствоваться с учетом отраслевой специфики. Первоочередная обязанность СПО – проводить здоровую оценку законодательных и нормативных актов, критиковать их, предлагая собственные взвешенные решения, основанные на экспертных мнениях. Работая согласованно, мы можем рассчитывать на достижение заметных результатов.

## **О снижении стоимости строительства**

Буквально еще три года назад стоимость строительства в государственных и муниципальных контрактах определялась так называемой открытой ценой. Рекомендательный характер сметных нормативов и отсутствие утвержденных оценочных механизмов не позволяли с достаточной точностью определять конечную стоимость строительства. Фактически она определялась уже в ходе работ на основе территориальных единичных расценок. В результате стоимость проектов, оплачиваемых из бюджета, от стадии проектирования до стадии завершения строительства могла увеличиваться в 2-3 раза.

Отсутствие единых нормативов для стадии бюджетного планирования и проектирования объектов, отсутствие ответственности сторон за завышение в том или ином виде стоимости отдельных этапов работ оставляли широкое поле деятельности для коррупции. В итоге было решено передать вопросы регулирования расходов государственных средств на строительство под контроль Министерства регионального развития РФ. Министерство регионального развития сконцентрировало свои усилия на разработке сметных нормативов, позволяющих с определенной степенью точности рассчитывать затраты для каждой стадии проекта.

Еще одним серьезным шагом государства по улучшению ситуации с расходованием бюджетных средств стало введение обязательных электронных аукционов. Однако процедура аукционов оказалась недостаточно отрегулированной и строители подняли вопрос о целесообразности использования аукционных

торгов в области строительных проектов. В частности, указывалось, что электронные торги не защищены от целенаправленного демпинга и никоим образом не гарантируют, что работы по подряду будут проведены на достаточном качественном уровне.

На практике оказалось, что ФЗ-94 совершенно не защищает заказчика. Даже наоборот, он ставит заказчика в зависимое положение.

Как сегодня проводятся электронные аукционы? Сегодня победителем становится тот, кто предложил минимальную цену. Доходит до абсурда: некоторые недобросовестные фирмы объявляют цену, которая на деле ниже себестоимости строительства. По действующей редакции закона заказчик вынужден заключать такой заведомо невыгодный договор. Если работы по такому договору начинаются, государство вынуждено финансировать проект до его завершения. Зачастую итоговые расходы значительно превышают те суммы, которые на торгах предлагались конкурентами недобросовестного подрядчика. В иных случаях работы вообще не проводятся и заказчик не получает требуемого объекта. Такие ситуации не единичны, они исключают возможность качественного строительства и катастрофически осложняют планирование расходов.

Хороший вариант противодействия демпингу, который предложил Федеральный центр ценообразования – введение так называемой расчетной минимальной цены контракта. Расчетная минимальная цена контракта рассчитывается по сметным нормативам и представляет из себя некую пороговую цену, ниже которой участники торгов не могут опуститься без выполнения определенных дополнительных условий. Если участник аукциона объявит цену ниже расчетной минимальной, он должен будет предоставить банковскую гарантию и развернутое обоснование такой цены.

Имея в распоряжении расчетную минимальную цену контракта, можно планировать расходы, значительно снизить коррупционную составляющую и выйти, наконец, на достойное качество строительства и высокий уровень безопасности возводимых сооружений. Однако перед этим нужно провести большую и кропотливую работу.

Для того чтобы рассчитать минимальную цену контракта, нужно опираться на современные сметные нормативы и методики расчета. Прежде чем переходить к использованию в качестве критерия минимальной расчетной цены контракта, следует привести в соответствие базовые документы.

Что необходимо заказчику? Ему необходимо подсчитать, сколько может стоить объект. На стадии бюджетного планирования государственному заказчику нужно определиться с предельными показателями затрат, без конкретизации, без указания конструктивных решений.

Далее, уже на стадии проектирования, когда появляются конкретные инженерные решения, понадобятся нормативы цены конструктивных решений.

Нормативы цены строительства и нормативы цены конструктивных решений позволяют с достаточной точностью формировать цену контракта. Поэтому

необходимо в кратчайшие сроки сформировать современные нормативы для всех отраслей строительства. К счастью, не нужно проводить всю работу, что называется, «с нуля». Необходимо создать экспертные отраслевые комиссии и подготовить отраслевые документы с учетом их опыта и мнений на базе уже существующих наработок.

Я считаю, что в формировании строительных нормативов должны совместно участвовать и строители и проектировщики.

Конечно же, как представитель энергетической отрасли я особенно заинтересован в обновлении отраслевых индексов по энергетике для объектов сетевого хозяйства и генерации. В энергетическом строительстве большая часть проектов – объекты большой стоимости, поэтому для энергетиков переработка сметных нормативов является вопросом особой важности.

Подводя итог всему сказанному выше, хочется отметить, что в конечном итоге снижение стоимости строительства не самоцель. Вся строительная отрасль заинтересована не просто в снижении, а в оптимизации расходов, которая будет сопровождаться снижением коррупции, повышением качества строительства объектов, развитием производства и технологий, внедрением инноваций. Только поэтапная, продуманная совместная работа в этом направлении позволит системе ценообразования в строительстве эволюционировать безболезненно.

## **О проблеме компенсационных фондов**

Проблема компенсационных фондов обсуждается строителями, проектировщиками и изыскателями буквально с самого первого дня появления этого института. Иными словами, данная проблема – ровесница саморегулирования в российской строительной отрасли. Споры и обсуждения велись в течение всего 2010 года, сейчас уже подходит к своей середине год 2011, однако ситуация за это время мало изменилась. Необходимость перехода от обсуждений к активным действиям отмечают все, кому небезразлична судьба компенсационных фондов как одного из неотъемлемых институтов саморегулирования. Правила сегодня действительно достаточно размыты и местами не в равной мере учитывают интересы и возможности отдельных участников системы саморегулирования. Проблемы есть буквально на каждом этапе работы с компенсационным фондом: и при формировании, и при размещении, и при управлении средствами фонда.

В данной ситуации саморегулируемые организации должны разработать свои предложения по доработке спорных моментов в нормативных актах. Собственно, это одна из основных задач СРО – забота об обеспечении профессиональной ответственности членов СРО и совершенствование профильного законодательства.

У СРО НП «ЭнергоСтройАльянс» есть целый пакет

предложений по компенсационным фондам, они охватывают большинство этапов жизненного цикла фонда. Компенсационные фонды все так же нуждаются в защите, как и год назад, и мы обязаны предпринять надлежащие меры для создания эффективной системы их защиты.

Начнем с размещения средств фонда. Сегодня этот момент никак не отрегулирован. Фактически, средства фонда могут быть размещены в любом банке, даже с довольно сомнительной репутацией. Считаю, что необходимо разработать список требований к кредитным организациям, в которых может размещаться компенсационный фонд СРО. Уже один этот шаг позволит значительно снизить риски.

Далее, мы предлагаем закрепить особый порядок управления средствами на депозите. Сегодня в некоторых организациях это может делать единолично генеральный директор. Разумнее было бы сделать распоряжение средствами фонда прерогативой коллегиального органа саморегулируемой организации.

В Градостроительном кодексе сделан определенный шаг в сторону дифференциации взносов в компенсационный фонд, однако я считаю, что это полумера. Судите сами, увеличенный размер взноса предусмотрено только для генерального подрядчика и генерального проектировщика. На мой взгляд, это очень формальная реализация изначального замысла. По логике вещей, если величина взноса соотносится с уровнем рисков, необходимо опираться сразу на два критерия – и на количество выполняемых видов работ и на их объем в денежном выражении.

Простой пример: сумма договора субподряда строительной организации, выполняющей отдельные виды работ на строительстве энергетического объекта, может многократно превосходить сумму договора генерального подряда в других отраслях. Если внедрять дифференциацию взносов, то подходить к этому нужно более взвешенно.

Более взвешенный подход мы предлагаем и в отношении выплат из компенсационного фонда. Чтобы соблюсти принцип справедливости и избежать ситуаций, когда все средства расходуются на возмещение вреда, причиненного одним членом СРО, следует ограничить размер выплаты по одному требованию. Я полагаю, что максимальная выплата не должна превышать 10% от размера всего компенсационного фонда.

Установив предельный размер выплаты, мы, вместе с тем, предлагаем перейти от индивидуального страхования ответственности членов СРО к коллективному. Таким образом можно будет уменьшить страховые взносы и одновременно увеличить выплаты. Подобный комплекс мер, с одной стороны, снижает финансовую нагрузку на членов СРО, с другой – усиливает роль страхования и предоставляет лицам, понесшим ущерб от деятельности членов СРО, более надежную защиту.

И еще, раз уж речь пошла о снижении финансовой нагрузки на членов СРО, то стоит рассказать о еще одном нашем предложении в этой области. Поскольку перед СРО ставится задача только размещения и со-

хранения средств компенсационного фонда, «ЭнергоСтройАльянс» предлагает разрешить расходование средств, полученных от размещения, на покрытие оперативной деятельности СРО. Подчеркну особо, только оперативной – аренда помещений, заработная плата, проведение собраний и т.д. Такой вариант позволит снизить расходы членов СРО на обязательные членские взносы.

Сейчас обсуждается возможность пополнения компенсационного фонда за счет взносов третьих лиц. Считаю, что это не соответствует самому смыслу компенсационного фонда. Компенсационный фонд выполняет дисциплинарную функцию и обеспечивает субсидиарную ответственность членов саморегулируемой организации. Привлечение третьих лиц нарушит оба этих условия.

Также мы выступаем против возможности предъявления СРО регрессных требований к члену СРО, причинившему вред. Здесь мы опять сталкиваемся с принципом субсидиарной ответственности. Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает

особый порядок формирования и возмещения средств компенсационного фонда, который полностью соответствует данному принципу. Возможность предъявления регрессных исков идет вразрез с действующей концепцией и, в случае возникновения, несомненно, создаст почву для конфликтов по этому поводу. Во избежание этого мы рекомендуем закрепить в статье 16 Гражданского кодекса РФ ограничения возможности предъявления регрессных требований к основному должнику в случаях, когда законом установлен иной порядок компенсации средств лица, понесшего субсидиарную ответственность.

Повторюсь, время идет, а ситуация с компенсационными фондами по большому счету не меняется. Очевидно, что изменения необходимы и нельзя их откладывать в долгий ящик. Компенсационные фонды нужно сделать эффективным инструментом, однако все предлагаемые инициативы должны подвергаться критической оценке на соответствие самой концепции компенсационных фондов и принципам саморегулирования.

#### Список литературы:

1. Градостроительный Кодекс от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ
2. Федеральный закон "О саморегулируемых организациях" от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ
3. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации "Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства" от 30 декабря 2009г. № 624

#### Spisok literatury

1. Gradostroitel'nyj Kodeks ot 29 dekabrya 2004 g. №190-FZ
2. Federa'nyj zakon "O samoreguliruemyh organizatsiyah" ot 01 dekabrya 2007 g. № 315-FZ
3. Prikaz Ministerstva regional'nogo razvitiya Rossijskoj Federatsii "Ob utverzhenii Perechnya vidov rabot po inzhenernym izyskaniyam, po podgotovke projektnoj dokumentatsii, po stroitel'stvu, rekonstruktsii, kapital'nomu remontu ob'ektov kapital'nogo stroitel'stva, kotorye okazyvayut vliyanie na bezopasnost' ob'ektov kapital'nogo stroite'stva" ot 30 dekabrya 2009g. № 624

