

НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЁРСТВО «САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ КОРПОРАЦИЯ СТРОИТЕЛЕЙ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ»

Усиление саморегулирования

Строительная отрасль России переживает важный этап развития и модернизации. Центральное место в происходящих событиях занимает институт саморегулирования. На прошедшем в Москве 21 марта XI Всероссийском съезде саморегулируемых организаций в строительстве говорилось о расширении полномочий СРО. Базой для развития саморегулирования должны стать принципы открытости, ответственности и общественного контроля. Чего хотят строители от государства и что предлагают усовершенствовать в своей деятельности, узнавала редакция газеты «Проекты Красноярья».

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ

Красноярск на XI съезде представляла делегация НП «Саморегулируемая корпорация строителей Красноярского края». За систематизацию и разработку немаловажных вопросов правового регулирования модернизируемой строительной отрасли отвечает председатель Совета НП «СКС» и руководитель Экспертного совета НОСТРОЙ по совершенствованию законодательства Антон Глушков.

В одном из интервью в рамках подготовки к прошедшему съезду Антон Николаевич с точки зрения практика и эксперта вкратце обрисовал сложившееся положение дел в саморегулировании:

– СРО – ситуация сейчас очень дискуссионная. Институт просуществовал на рынке семь лет. Плохого ничего сказать нельзя, кроме того, что СРО не может пока победить коммерцию в своих рядах. Ещё проблема – объём средств, который закладывался в компенсационный фонд, сейчас несоизмерен тем выплатам, которые надо произвести, – они не превышают полпроцента. Отсюда напрашивается вывод: либо надо уменьшить компенсационный фонд, либо увеличить уровень ответственности. Сейчас СРО отвечает только за качество произведённых работ и перед третьими лицами. Основная логика государственного законодателя: СРО должно отвечать по генподрядным договорам для заказчиков, которыми являются представители органов государственной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, СРО должно нести ответственность не только за качество выполненных работ, но и за все гражданско-правовые отношения, которые прописаны в договоре долевого участия, в том числе, например, за несвоевременно либо ненадлежаще выполненные работы. Наверняка, такой подход потребует дополнительных средств от строительных организаций, что сейчас, в нынешних непростых условиях, не совсем верно. Тем не менее, этот вектор государство очень чётко и прямо обозначило.

– Второй вектор формируется из того, что планируется слияние нацобъединений строителей и проектировщиков и изыскателей. Это решение воспринимается позитивно. Невозможно оторвать проектирование от строительства – это одна производственная цепочка: изыскания, проектирование, строительство, ввод объекта в эксплуатацию. Но кто-то должен один заниматься регулированием деятельности этих организаций. Помимо этого не надо забывать про архитектурно-строительную деятельность, – отметил Антон Глушков.

Все эти вопросы и проблемы строители обсуждали на окружных конференциях в ходе подготовки к XI съезду. Мероприятие, в свою очередь, является итоговой встречей перед заседанием Государственного Совета по вопросам развития и совершенствования строительной отрасли Российской Федерации, который впервые в истории страны должен пройти весной этого года под председательством Владимира Путина.

БЛАГИЕ ЦЕЛИ

Чтобы понять происходящее в строительной отрасли, необходимо вспомнить начало становления института саморегулирования.

С 1 января 2009 года, после отмены действия лицензий на осуществление строительной деятельности, у строительных организаций возникла необходимость вступления в саморегулируемые организации.

Основными целями создания СРО в строительстве является 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 организации, и повышение качества

строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства членами организации.

Основные принципы создания СРО в строительной сфере декларировались следующие:

- солидарная ответственность членов СРО перед потребителями услуг;
- независимое и стабильное финансовое обеспечение процессов саморегулирования;
- независимость СРО от государственных структур, наличие собственных органов и механизмов контроля;
- корпоративное страхование и компенсационные фонды;
- повышение компетентности при аттестации и повышении квалификации персонала;
- прозрачность процессов саморегулирования;
- обеспечение условий для свободной конкуренции на рынке;
- наличие систем регулирования предпринимательских и профессиональных рисков;
- соблюдение интересов не только членов СРО, но и потребителей;
- гармонизация стандартов и правил осуществления предпринимательской деятельности, в том числе в области технического регулирования, с международными стандартами;
- наличие механизмов защиты членов СРО;
- обеспечение информационной открытости СРО, доведение до потребителей сведений о принятых документах, действующих механизмах ответственности её членов.

Преимуществами саморегулирования в строительстве должны были стать плюсы рыночной экономики, свободный характер отношений всех активных участников отрасли. Это и делегирование определённых функций государственных органов СРО, что является предпосылкой для экономии бюджетных средств, и снижение коррупции среди чиновников. Это и собственные стандарты и правила, которые позволяют строительным организациям быстрее адаптироваться к изменяющимся условиям. Механизмы досудебного разрешения споров в СРО между потребителями и производителями строительной продукции, экономически выгодные для сторон и более оперативные, чем судебное разбирательство. Это и наличие органов контроля деятельности членов СРО, которые создают действенные механизмы профессионального воздействия, и применение к её членам административных и экономических санкций. Это и то, что члены СРО имеют больше возможностей воздействовать на нормотворчество и политику организаций саморегулирования, в том числе путём представительства в руководящих органах организаций саморегулирования. Наконец, создание организаций саморегулирования повышает открытость бизнеса и его социальную ориентацию.

В соответствии с Приказом Министерства регионального развития РФ от 23.06.2010 г. № 294 «О внесении изменений в Приказ Министерства регионального развития РФ от 30.12.2009 № 624 «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» к строительным работам, для которых необходим допуск СРО, были отнесены 34 группы видов работ.

Для достижения поставленных целей и выполнения ряда задач СРО должны иметь компенсационный фонд в размере не менее 300 тыс. рублей на одного члена и не менее 1 млн. рублей на одного члена при отсутствии действующего договора страхования гражданской ответственности.

Таковы были основные параметры конструкции СРО в строительстве, однако что получилось в итоге.

МИНУСЫ КОММЕРЦИИ

После семи лет опытной эксплуатации института СРО накопились недостатки, которые признают

и сами строители.

Проведённые экспертами исследования показали, что в процессе становления института саморегулирования в строительной отрасли у саморегулируемых организаций возникли следующие серьёзные проблемы, которые требуют решения.

Первая проблема – это дуальная природа СРО, которая заключается в наличии противоречия между задачей защитить интересы членов СРО и необходимостью действовать в интересах населения Российской Федерации.

Вторую проблему можно обрисовать следующим образом. На рынке появились и функционируют недобросовестные СРО, которые торгуют допусками к строительным работам, предоставляя клиентам возможность вступления в СРО без уплаты взноса в компенсационный фонд в полном размере, не предъявляя требования к квалификации персонала, не проверяя достоверность сведений в документах, поданных для получения допуска. Для решения этой проблемы Национальное объединение строителей проводит мониторинг СРО, ведёт реестр недобросовестных членов. Но, по мнению экспертов, законодательно требуется внесение уголовной ответственности для руководителей организаций, нарушающих законодательство. Такие изменения благоприятно отразятся на исполнении норм права.

Третья проблема выглядит следующим образом. Для получения строительными организациями свидетельства о допуске к строительным работам каждая СРО вправе установить свои требования численности работников, но не менее минимально определённых требований, определённых Градостроительным кодексом РФ. Требуется не менее трёх работников, имеющих высшее профессиональное образование, или не менее пяти работников со средним профессиональным образованием. Стаж работы по специальности – не менее трёх лет для работников, имеющих высшее профессиональное образование, и не менее пяти лет для работников со средним профессиональным образованием.

Повышение квалификации персонала должно проводиться один раз в пять лет, аттестация – раз в три года. Наличие необходимого имущества организации для выполнения строительно-монтажных работ также является требованием для выдачи свидетельства о допуске.

Как результат появились недобросовестные юридические организации, оказывающие посреднические услуги по содействию в получении свидетельства о допуске к строительным работам организациям, не соответствующим таким условиям, например, по численности, уровню квалификации сотрудников, наличию необходимой строительной техники, представляя фиктивные документы с необходимыми данными. Следует отметить, что тенденции вступления в СРО недобросовестных строительных организаций усиливаются с появлением большого количества СРО в строительстве и возникновением конкуренции между ними. В этих условиях Национальное объединение строителей разработало единые правила и требования для членов СРО – унифицированные требования, но не все СРО придерживаются этих положений.

Ещё одна проблема, о которой нельзя не сказать, – установление минимального числа членов – не менее 100. В связи с этим каждая СРО пытается привлечь большее количество членов с целью увеличения компенсационного фонда и сохранения своего статуса, снижая требования к строительным компаниям при их вступлении в СРО. В свою очередь, это противоречит основной цели создания СРО, состоящей в повышении качества, надёжности и безопасности объектов капитального строительства. По мнению экспертов, для решения этой проблемы необходимо усиление контроля за строительными компаниями, вступающими в СРО, и её действующими членами со стороны Национального объединения строителей.

НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЁРСТВО «САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ КОРПОРАЦИЯ СТРОИТЕЛЕЙ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ»

Ещё одной проблемой СРО в строительстве является вытеснение малых и средних предприятий со строительного рынка и монополизация строительной отрасли. Финансовые барьеры не позволили значительному количеству малых строительных предприятий вступить в СРО. При этом размеры взносов в компенсационный фонд не зависят от размера организации. Для крупной организации, в отличие от предприятий малого бизнеса, это небольшие затраты. Они, как правило, являются членами нескольких СРО, что повышает их статус и ведёт к монополизации строительной отрасли.

Для решения этой проблемы необходима поддержка предприятий малого бизнеса на основе снижения размеров взносов в 3-4 раза по сравнению с крупными организациями и оказание содействия со стороны Национального объединения строителей малым предприятиям в строительной отрасли. На объединение в этой части ведёт соответствующую работу и предусматривает необходимые денежные средства в годовой смете расходов на мероприятия по поддержке объектов малого бизнеса.

Изменение институциональных условий функционирования СРО – ещё одна насущная проблема. В частности, требуется внесение изменений в Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». При проведении электронных аукционов фирмы-одноразовки, участвующие в конкурсах, снижают цену контракта на 30-40%, срывают их выполнение, заставляя тем самым заказчиков объявлять и проводить новые конкурсы. Это влияет на сроки проведения аукционов и ставит под угрозу качество и безопасность строительных работ.

В ноябре 2011 года депутаты Государственной Думы приняли в первом чтении поправки в Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ, отменяющие обязательный порядок проведения открытых аукционов в электронной форме при размещении государственного заказа на строительство объектов. Заказчики при размещении заказов на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов теперь могут проводить как конкурс, так и открытый аукцион. Несмотря на это, проблема демпинга цен остаётся актуальной. Для её решения необходимо разработать правила предварительной квалификации участников, критерии оценки их финансовой и профессиональной состоятельности и ввести в состав конкурсных комиссий представителей СРО.

Важной проблемой является устаревшая система ГОСТов и СНИПов в строительстве, не соответствующая международным стандартам качества. Эта проблема обострилась при вступлении России в ВТО. Для её решения необходимо приведение национальных стандартов и сводов правил к международным требованиям.

Таким образом, экспертный обзор проблем, возникших в процессе формирования национальных объединений и саморегулируемых организаций в строительстве, показывает, что пришло время создания оптимальных условий для более эффективного взаимодействия органов государственной власти и организаций строительной отрасли. Цель изменений – повышение качества и безопасности объектов капитального строительства, профессионализма и ответственности исполнителей. Реформа отрасли позволит российским строительным организациям в том числе успешно конкурировать с зарубежными фирмами в условиях членства России в ВТО.

Однако это мнение экспертов. Какие же решения были приняты на XI съезде?

ТРИ ЭТАПА РЕФОРМЫ

XI Всероссийский съезд саморегулируемых организаций в строительстве показал, что Министерство строительства и ЖКХ РФ заинтересовано и планирует провести реформирование системы саморегулирования в области строительства. Об этом собравшимся делегатам-строителям заявил глава Минстроя России Михаил Мень.

«Нам бы не хотелось отказываться от саморегулирования. Надеемся, что реформирование этой системы позволит сделать саморегулирование в области строительства эффективным, работающим механизмом», цитирует Михаила Мень пресс-служба Минстроя <http://www.minstroyrf.ru>.

По словам министра, реформирование системы саморегулирования осуществляется в три этапа. Первый из них уже реализован принятием закона, который наделил национальные объединения саморегулируемых организаций полномочиями по контролю своих членов.

На втором этапе планируется принять законопроект, который позволит «обелить» компенсационные фонды СРО.

– Никто не знает точно, какие объёмы компенсационных фондов существуют на данный момент: называются цифры от 70 млрд. руб. до 100 млрд руб. При этом объём компенсаций, выплаченных из компенсационных фондов, составляет всего 70 млн. руб. Мы должны понять размеры компенсационных фондов, где они хранятся, обеспечить их сохранность и эффективное использование, – подчеркнул Михаил Мень.

На третьем этапе предполагается изменить сами подходы к саморегулированию в сфере строительства в целях повышения его эффективности и предотвращения «торговли допусками». В частности, рассматривается вопрос обязательности членства в СРО только для генеральных подрядчиков.

Михаил Мень также отметил, что рассчитывает на плодотворное сотрудничество с новым руководством НОСТРОЙ.

– Предстоит совместная работа по ряду направлений – техническое регулирование, сметное нормирование, кадровое обеспечение отрасли. Но главная задача – совершенствование принципов и улучшение имиджа саморегулирования в строительстве, – сказал министр.

Он также сообщил, что в целях совместного решения стратегических вопросов, связанных с саморегулированием, планируется сформировать координационный совет, состоящий из руководства Национального объединения строителей, Национального объединения изыскателей и проектировщиков, представителей Минстроя России, а также Общественного совета при министерстве.

РЕЗОЛЮЦИЯ XI СЪЕЗДА

На съезде была принята резолюция, которая как документ отражает основные чаяния и предложения отрасли.

Участники съезда, обращаясь к государству, выразили необходимость развития и выработки механизма укрепления и стимулирования такого важного сектора экономики, как строительство. Профессиональное сообщество отмечает, что имеется сокращение федеральных целевых программ в сфере строительства, и это негативно влияет на состояние отрасли. Также есть межведомственная несогласованность при реализации государственной политики в сфере строительства, в том числе технического регулирования.

Неадаптированность к потребностям отрасли двухуровневой системы подготовки кадров в системе образования и увеличение дефицита квалифицированных инженерно-технических работников, проектировщиков и архитекторов может негативно сказаться на будущем отрасли.

Строители также предлагают ввести обязательную сертификацию как на домостроительные системы, технологии производства и сборки зданий, так и на конструктивные и технические решения. Также необходимо актуализировать существующую и разработать недостающую нормативно-техническую документацию.

Государству предлагается принять меры по поддержке строительных организаций, созданию благоприятных условий для осуществления строительства, формированию устойчивого и гарантированного спроса на жильё. Для этого необходимо обеспечить привлечение дополнительных финансовых средств в отрасль: путём снятия ограничений, установленных регулятором банковской деятельности на выдачу кредитов (отмена требования о двойном регулировании); введения единообразной процедуры подачи и рассмотрения заявок на получение кредитов строительными компаниями, а также льготных требований к обеспечению кредитов в случае реализации госпрограмм; привлечения средств граждан в строительство через накопительно-ипотечные системы и жилищно-накопительные кооперативы.

Также строители предлагают продлить сроки и расширить направления господдержки в сфере жилищного строительства и реализации государственных программ, в том числе по расселению ветхого и аварийного жилья, строительству арендного жилья, и предусмотреть приобретение жилья для реализации всех госпрограмм только на первичном рынке.

Необходим строителям и финансовый ресурс. Для этого предлагается предусмотреть возможность создания российской кредитно-финансовой организации (строительного банка) с государственным участием для осуществления проектного финансирования строительства, кредитования строительных организаций, выдачи банковских гарантий для

участия в торгах. Такая кредитная финансовая организация должна консолидировать средства фондов капитального ремонта, компенсационных фондов, а также средства граждан, размещаемых на специальные счета в целях приобретения жилья через договоры долевого участия в строительстве, накопительно-ипотечные системы, жилищно-накопительные кооперативы.

В сфере страхования строители предлагают установить обязательность страхования различных групп рисков при осуществлении строительной деятельности в рамках выполнения государственных и муниципальных контрактов с одновременным включением стоимости такого страхования в состав накладных расходов сводного сметного расчёта стоимости строительства.

Наконец, кадровый вопрос строители предлагают решить путём принятия мер по привлечению в отрасль молодых и квалифицированных кадров, в том числе за счёт сохранения специалитета как уровня образования, наиболее полно отвечающего потребностям строительного комплекса.

Съезд также сформулировал ряд мер по усилению роли саморегулирования в строительстве. Это модернизация перечня видов деятельности в сфере инженерных изысканий, проектирования и строительства, действующего на территории РФ, на основе общероссийских классификаторов видов экономической деятельности и услуг, с учётом положений Договора о Евразийском экономическом союзе.

Это необходимость закрепления за Национальным объединением саморегулируемых организаций обязанности по выработке единых требований по оценке членов СРО и оценке квалификаций их работников для осуществления указанных видов деятельности.

Это формирование систем дополнительного профессионального образования с закреплением за Национальными объединениями обязанности по разработке требований к таким программам.

Строители также предлагают закрепить за НОСТРОЙ обязанность по формированию Каталога конструктивных технических решений и практических рекомендаций по энергосбережению и повышению энергетической эффективности зданий и сооружений и использовать указанный Каталог для интеграции в государственные системы (ГИС ЖКХ, ГИС Энергоэффективность, ГИС Госзакупки). Внедрить Единый реестр членов СРО, ведение которого осуществляет НОСТРОЙ, в систему ГИС Госзакупки.

ПОРУЧЕНИЯ ИЛИ ПРОЕКТНАЯ РАБОТА

Резолюция XI съезда поставила новые задачи по развитию и совершенствованию строительной отрасли. Нельзя не заметить, что отрасль в условиях экономического кризиса обращается за системной финансовой поддержкой к государству. При этом тенденция передачи контролирующих и регуляторных функций от государства к профессиональному сообществу сохранилась.

Именно с этим итоговым документом строители и намерены предстать на заседании Государственного Совета по вопросам развития и совершенствования строительной отрасли Российской Федерации. Как известно, Госсовет пройдёт под председательством Президента Владимира Путина, и большие надежды строители возлагают на порученческую часть, которая должна быть сформирована по итогам встречи.

Вместе с тем на государственном уровне обсуждаются мероприятия по активизации деятельности Правительства РФ на основе проектной работы. Рассматривается несколько вариантов. Это создание и работа проектного офиса при аппарате Правительства РФ. Параметры, задачи и полномочия новой структуры пока прорабатываются. Второй – создание центра управления реформами и реализации ключевых проектов. Комиссия, которую возглавит Президент, оценивает работу министерств и учит их реализовывать проекты. Третий – создание при Администрации Президента центра, который займётся масштабной административной реформой, затрагивающей деятельность судов, правоохранительных и надзорных органов.

Идея перейти от поручений к проектной работе экспертами оценивается как положительная тенденция: это попытка заставить бюрократический аппарат работать по определённым принципам и приоритетам. Фактически это попытка перехода к новой политической системе – от вертикальной к горизонтальной. В этом смысле строительная отрасль развивается в перспективном направлении, укрепляя институт саморегулирования.