

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ

В основе реформы СРО должны лежать логика и профессионализм

В сентябре 2024 года в ходе X Всероссийской конференции «Российский строительный комплекс» в Санкт-Петербурге вновь прозвучала тема острой необходимости реформы системы саморегулирования в строительстве. Несмотря на то, что высокопоставленными спикерами не были сформулированы конкретные предложения о возможных изменениях системы, отмечен факт явно недостаточной эффективности института строительного саморегулирования в его сегодняшнем виде. О том, действительно ли назрела необходимость такой реформы СРО, и каким бы мог быть образ этой реформы, мы поговорили с президентом СРО атомной отрасли Виктором Опекуновым:

— Виктор Семенович, считаете ли вы обоснованными прозвучавшие претензии к системе саморегулирования и разделяете ли мнение о необходимости ее реформирования?

— Я, конечно же, внимательно прослушал выступления председателя Комитета Госдумы по строительству и ЖКХ Сергея Пахомова, президентов национальных объединений НОСТРОЙ и НОПРИЗ Антона Глушкова и Анвара Шамузафарова на конференции «Российский строительный комплекс» и, как и прежде, считаю, что необходимость комплексной реформы системы саморегулирования в строительстве не теряет своей актуальности с момента вступления в силу 372-ФЗ, который, исключив из системы саморегулирования субподрядные организации, виды работ, влияющие на безопасность объектов, требования к выдаче свидетельств о допуске к работам и сами такие свидетельства, введя принцип регионализации строительных СРО, одномоментно разрушил логику и саму суть системы саморегулирования, обнулив многолетнюю работу профессиональной команды по наработке практики, выстраиванию механизмов деятельности, полномочий, ответственности СРО как полноценного участника процесса сооружения объектов капитального строительства — от предконтрактной стадии до сдачи объекта в эксплуатацию.

Сегодня институт саморегулирования как будто погружен в летаргический сон. Если в период с 2009 по 2016 годы сформировавшееся в системе саморегулирования профессиональное сообщество непрерывно генерировало новые идеи, новые подходы к развитию и совершенствованию системы СРО, проходили активные и жаркие дискуссии по поиску решений возникающих проблем, обсуждению планов перспективного развития саморегулирования на съездах и заседаниях Советов Нацобъединений, окружных конференциях СРО, заседаниях комитетов Нацобъединений, экспертных площадках, других мероприятиях, то в текущем состоянии в системе практически не осталось сути и содержания работы, направленной на развитие и повышение роли СРО в обеспечении качества, сроков, стоимости строительства, безопасности сооружения объектов.



Тревожит то, что профессиональное сообщество после многократных, но безуспешных попыток вернуть системе инструменты реализации переданных государством полномочий и ответственности, практически смирилось с текущим положением дел и «плывет по течению» по принципу «куда прямая выведет».

Последнее обсуждение состояния системы саморегулирования проходило с декабря 2021 по июнь 2022 в рамках поручения Президента России Владимира Путина Председателю Правительства М.В. Мишустину о проведении анализа деятельности системы саморегулирования в строительстве и выработке предложений о ее совершенствовании. По решению главы Минстроя России Ирека Файзулина обсуждение этого важнейшего вопроса было вынесено на площадки профессиональных

общественных объединений: РСПП, ТПП, РСС, «Деловая Россия», «Опора России», Общественной палаты России. На них десятки участников, практически без разногласий, представили в своих выступлениях предложения вернуть логику и здравый смысл в систему саморегулирования, в том числе законодательно установить Перечень видов работ, критически влияющих на безопасность объектов, Минимальные требования в разрезе Перечня видов работ, Свидетельства о допуске к работам. Кроме того, было предложено сформировать законодательную основу деятельности специализированных СРО в стратегических отраслях страны, включая топливно-энергетический, атомный, энергопромышленный, оборонный комплексы. По итогам каждого мероприятия были составлены протоколы в поддержку предложений участников, но в результате единственным

ТРЕВОЖИТ ТО, ЧТО ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ СООБЩЕСТВО ПОСЛЕ МНОГОКРАТНЫХ, НО БЕЗУСПЕШНЫХ ПОПЫТОК ВЕРНУТЬ СИСТЕМЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПЕРЕДАННЫХ ГОСУДАРСТВОМ ПОЛНОМОЧИЙ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПРАКТИЧЕСКИ СМЕРИЛОСЬ С ТЕКУЩИМ ПОЛОЖЕНИЕМ ДЕЛ.



Посещение сооружения объектов проекта «Прорыв» в рамках выездного заседания Совета СРО атомной отрасли на площадке АО «Сибирский химический комбинат» (СХК) в г. Северск, 01 октября 2021 года

реализованным мероприятием стало введение независимой оценки квалификации специалистов, состоящих в НРС, а поручение Президента снято с контроля. Еще более удивительно то, что на съездах НОСТРОЙ и НОПРИЗ, прошедших буквально в дни бурных дискуссий на площадках общественных объединений, даже не вспомнили о поручении Президента России.

— Если реформа саморегулирования необходима, то, с чего, по вашему мнению, следует начать ее проводить?

— Начать, думаю, необходимо с ответа на вопрос: «А что такое саморегулируемые организации в принципе?». С юридической точки зрения это некоммерческая организация в форме ассоциации или союза. Это означает, что изыскательские, проектные, строительные организации объединяются для решения общих целей и задач, которые должны быть четко сформулированы в уставах организаций. СРО — профессиональное объединение, деятельность которого в первую очередь должна быть направлена на развитие крупных хозяйственных систем, работающее в рамках единых требований, стандартов и правил саморегулирования, единых подходов к обеспечению качества строящихся объектов, технического регулирования, подготовки персонала.

На примере СРО атомной отрасли (СРО «Союзатомстрой», СРО «Союзатомпроект», СРО «Союзатомгео») могу сказать, что с первого дня создания главной задачей в их уставах было и остается — обеспечение реализации программ развития Госкорпорации «Росатом» на долгосрочный период в части сооружения сложных инженерных объектов атомной отрасли. Все ключевые проекты наших СРО, включая участие в формировании подрядных альянсов, надзорную и контрольную деятельность, разработку и внедрение документов по стандартизации, обеспечение подготовки специалистов и квалифицированных рабочих, разработку, внедрение и сертификацию систем менеджмента, — направлены на решение этой главной базовой задачи. Таким образом, СРО атомной отрасли — это профессиональное сообщество проектно-строительного комплекса атомной отрасли, суть и содержание работы которого определяется общими отраслевыми задачами и стратегией деятельности Госкорпорации «Росатом».

Иллюстрацией этого может являться повестка дня заседания Объединенного Совета СРО атомной отрасли, состоявшегося 9–10 октября текущего года на площадке сооружения Ленинградской АЭС-2:

Вопросы повестки:

1. Развитие технологий термоядерного синтеза в России и мире. Нормативно-техническое обеспечение проектирования и строительства токамака ТРТ в АО «ГНЦ РФ ТРИНИТИ».

2. Создание Центров оценки и развития квалификаций и культуры безопасности — ключевое звено в обеспечении площадок сооружения АЭС квалифицированным персоналом.

3. Культура производства на площадках сооружения АЭС — ключевое условие обеспечения качества, безопасности и сроков строительства ОИАЭ.

4. Стратегия деятельности Госкорпорации «Росатом» в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

5. Интеграция и развитие специализированного проектно-строительного комплекса атомной отрасли — безальтернативное условие реализации стратегии развития Госкорпорации «Росатом».

6. Ключевые показатели конкурентоспособности базового проекта АЭС большой мощности (пилотный проект — Смоленская АЭС-2). Критерии оптимизации проекта, основные конструктивные и организационно-технологические решения.

7. О ходе проектирования и строительства энергоблоков 3–4 Ленинградской АЭС-2. Новые проектные и организационно-технологические решения, обеспечивающие оптимальные сроки их сооружения.

8. О ходе реализации проекта Атомной станции малой мощности (АСММ) в Узбекистане. Новые проектные и организационно-технологические решения, обеспечивающие контрактные сроки сооружения.

9. Применение технологии непрерывного бетонирования с использованием скользящей опалубки при реализации проекта Атомной станции малой мощности в Узбекистане.

10. Создание и технологическое развитие индустриально-производственных комплексов строительно-монтажных компаний как важный фактор повышения качества и эффективности сооружения ОИАЭ.

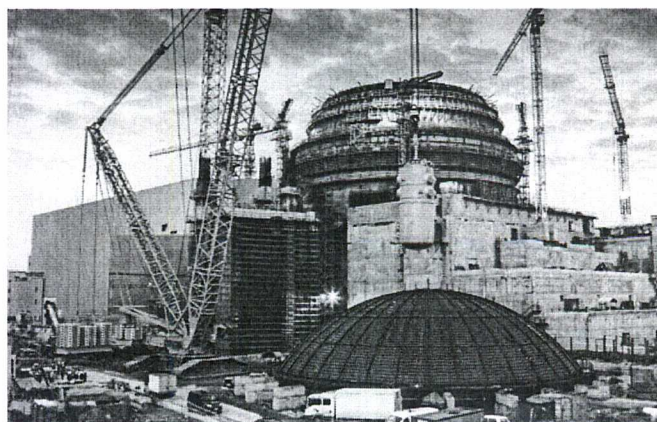
11. Вывод из эксплуатации энергоблоков АЭС. Нормативно-правовое и нормативно-техническое обеспечение. Состояние, проблемы, пути решения.

В заседании приняли участие 64 руководителя и ведущих специалиста отрасли, в том числе 36 членов объединенного Совета СРО атомной отрасли. Мероприятие проходило с посещением площадки сооружения энергоблоков 3 и 4 ЛАЭС-2, на заседании Совета заслушано 16 докладов руководителей организаций и проектов, по его итогам приняты решения и разработаны мероприятия, которые станут основой программы деятельности СРО атомной отрасли на среднесрочный период.

Такие выездные расширенные заседания Объединенного Совета проводятся СРО атомной отрасли ежегодно с посещением ключевых площадок сооружения объектов Госкорпорации «Росатом».

Та же логика формирования системы саморегулирования совершенно приемлема для региональных СРО, объединяющих строительные комплексы субъектов Российской Федерации. У каждого региона существует Программа развития, реализация которой должна являться важнейшей задачей проектно-строительного комплекса, сформированного на базе региональных саморегулируемых организаций.

К сожалению, сегодня не проводится системный анализ деятельности СРО, хотя наверняка есть немало организаций, активно участвующих в развитии регионов, которые ведут важную работу по консолидации профессиональных команд для реализации программ развития регионов. Необходимо, конечно же, изучать положительный опыт работы СРО и всячески



Монтаж корпуса реактора ЛАЭС-2 методом «Open-Top»

его распространять и показывать, но при этом нужно признать, что положительные примеры — больше исключение, чем правило. В большинстве случаев СРО не знают и не участвуют в реализации региональных программ развития, а организации в них объединены по формальному географическому признаку — и не более того. У них нет общих целей и задач, нет единых требований и подходов к работе. Их роль сводится к поддержанию максимальной численности с нулевыми требованиями, получению взносов, и ни о каком реальном контроле, обеспечении качества, стандартизации, подготовки специалистов и прямом участии в развитии региона речи не идет.

Именно поэтому сегодня система саморегулирования за служенно сталкивается с критикой, а порой и обвинениями в отсутствии реальной роли и ответственности за обеспечения сроков и качества строительства, в том числе от Сергея Пахомова, руководителя профильного Комитета Госдумы, и не только.

Трудно не согласиться с тем, что система саморегулирования в ее сегодняшнем виде остро нуждается в серьезном пересмотре и изменении базовых подходов к ее деятельности, повышении реальной, а не декларируемой ответственности СРО за деятельность своих членов. Но для этого необходимо пересмотреть законодательство и найти оптимальное соотношение между ответственностью и полномочиями СРО.



— Вы описали два совершенно разных подхода к системе саморегулирования: региональный и отраслевой. Сегодня действует только региональный принцип, стоит ли восстановить отраслевой подход?

— Важно сказать, что несмотря ни на какие реформы, полностью ликвидировать отраслевой принцип формирования СРО невозможно. Если изначально объединение создавалось в системе стратегической, в масштабах страны, отрасли, при этом коллегиальный и исполнительные органы сформированы из руководителей и специалистов отрасли, определены базовые цели и задачи, органически связанные с этой отраслью, изменить сущность организации не получится. Несомненно, за счет регионализации и вывода из-под регулирования субподрядных организаций нанесен большой урон для отраслевых СРО, но в атомной и нефтегазовой, а также ряде других отраслей, хотя и в разной степени, отраслевой принцип сохраняется.

Нет ни малейших оснований называть сегодня СРО атомной отрасли региональными московскими СРО. Наши организации, застройщики, технические заказчики, генеральные подрядчики и проектировщики, изыскательские организации, за исключением нескольких строительных компаний, активно участвующих в Программах реновации Москвы, проектируют и сооружают сложные инженерные объекты Госкорпорации «Росатом» на всей территории России и за рубежом. Это и атомные электростанции, объекты ядерного топливного цикла и ядерной науки, ядерного оружейного комплекса и ядерно-радиационной безопасности, выполнение работ на которых требует специальных компетенций и соответствия самым высоким требованиям, в том числе права осуществлять деятельность на объектах, содержащих государственную тайну.

В 2009 — 2016 годах отраслевые системы саморегулирования наиболее успешно развивались в атомном энергетическом, топливно-энергетическом комплексах, железнодорожном и дорожном строительстве, лифтовом хозяйстве, при сооружении объектов Минобороны, объектов связи и телекоммуникаций и др. Это были профессиональные сообщества, объединенные как раз едиными целями и задачами развития своих отраслей.

При этом вопрос ни в коей мере не стоит о противопоставлении отраслевых и региональных СРО, которые не менее важны, если они реально интегрируют полноценный проектно-строительный комплекс и обеспечивают развитие своего региона.

— Чего сейчас не хватает системе саморегулирования, чтобы она доказала, что способна ответить на запрос государства об ответственности?

— Ключевая проблема заключается в том, что после вступления в силу 372-ФЗ была разрушена логика деятельности всей системы, если хотите, ее сущность и здравый смысл. СРО действительно получили государственные функции в качестве регулятора, ответственного за квалификацию компаний при допуске к работам, т.е. наделение их правоспособностью на ведение деятельности, за исполнение договоров подряда (качество, сроки, стоимость), за безопасность работы на объектах, за гражданскую ответственность, но при этом никто не может аргументированно обосновать достаточность полномочий СРО в действующей редакции Градостроительного кодекса, обеспечивающих эту ответственность. Совершенно очевидным является нарушение баланса ответственности и полномочий СРО.

Кратко об основных проблемных вопросах:

Во-первых, членство в СРО установлено законом исключительно для генподрядчиков, субподрядные организации полностью выведены из-под регулирования градостроительным законодательством.

При этом на объектах, где подрядные альянсы формируются на основании госзакупок в рамках 223-ФЗ и 44-ФЗ, все субподрядчики приходят на площадку строительства через конкурентные процедуры, а практически через электронные аукционы, главным отборочным критерием на которых (до 95%) является ценовой показатель. Генподрядчик обязан заключить договор с организацией, выигравшей конкурс независимо от того, обладает ли она нужными компетенциями и ресурсами для исполнения договора либо выиграла аукцион при отсутствии конкурентов или применив демпинг. При этом генподрядчик вынужден нести полную ответственность и все риски за работу такого субподрядчика.

СРО лишены каких-либо полномочий по контролю организаций, не являющихся членами СРО, как и механизма предквалификации таких компаний на этапе проведения конкурентных процедур.

Одновременно с этим и СРО лишены каких-либо полномочий по контролю этих организаций, не являющихся членами СРО, как и механизма предквалификации таких компаний на этапе проведения конкурентных процедур. Если раньше Свидетельство о допуске к работам, выданное СРО, было обязательным условием участия и генподрядчиков, и субподрядчиков в конкурентных процедурах и фиксировало ответственность СРО за оценку компетенций этих компаний для выполнения соответствующих видов работ, то сегодня для генподрядчика достаточно выписки из реестра, подтверждающей членство в СРО, выдаваемой Нацобъединением, которая никак не определяет специализацию компании, ее производственные мощности и способность выполнять работы в рамках заключенного контракта, а для субподрядчика главное — выиграть аукцион, угадав, насколько для этого нужно упасть в цене. СРО даже в фоновом режиме не участвует в таких закупках.



Выездное заседание Совета СРО атомной отрасли на площадке АО «Сибирский химический комбинат» (СХК) в г. Северск

Неоднократно в качестве обоснования вывода субподрядчиков из системы саморегулирования приводился аргумент о снижении финансовой нагрузки на компании, но, как показала практика, организации, как правило, выполняющие субподрядные работы, в большинстве своем остались в системе саморегулирования, несмотря на то, что в соответствии с законодательством такой обязанности у них нет.

Это происходит потому, что организации понимают, что лучше быть в системе, которая позволяет взаимодействовать с другими организациями, чувствовать себя в рамках объединения, ассоциации, тем более взносы в комфонды уплачены, а текущие затраты невелики. А главное «субподрядчик» — понятие весьма условное в том смысле, что если завтра он выиграет конкурс на условный ремонт крыши в школе, то это уже генподряд и членство в СРО обязательно. Очень часто компании одновременно работают на одних объектах в роли генподрядчика, на других — субподрядчика, были случаи, когда компания, вышедшая добровольно из СРО, на следующей неделе спохватывалась, что допустила ошибку, но, увы, вновь вступить можно только через год.

Как показала практика, организации, как правило, выполняющие субподрядные работы, в большинстве своем остались в системе саморегулирования, несмотря на то, что в соответствии с законодательством такой обязанности у них нет.

Во-вторых, отменили Перечень видов работ, свидетельства о допуске к работам и минимальные требования к их выдаче, которые были важнейшей частью работы СРО при квалификации компаний и контроля поддержания их потенциала. Сегодня нигде не зафиксирована специализация компаний: какие работы она может выполнять, какова ее материально-техническая база, состав и квалификация персонала, наличие систем менеджмента, управления проектами. Эти требования просто убрали из законодательства, оставив СРО только ответственности компфондами без полномочий, в том числе в части оценки квалификации компаний в разрезе их специализации. Была выстроена четкая логика: есть Перечень видов работ, влияющих на безопасность объектов, требования в разрезе видов работ, и все компании допускаются к выполнению конкретных видов работ, включенных в свидетельство о допуске к работам, выданным СРО с подписью первого руководителя. Таким образом и устанавливалась прямая ответственность СРО за допуск компании к каждому конкретному виду работ в соответствии с установленными требованиями.

В-третьих, совершенно правильная норма закона об установлении финансовой ответственности СРО за исполнение членами организации договорных обязательств абсолютно не проработана и опять же лишена какой-либо логики. Сегодня очевидна несоизмеримость ответственности СРО с ее полномочиями в части контроля за исполнением компаниями договорных обязательств, начиная с этапа проведения конкурентных процедур и до завершения выполнения работ по договору.

Приведу пример: нам выставляют иск о взыскании средств компенсационного фонда за ущерб, возникший вследствие

дефектов работ, допущенных компанией, которая в момент заключения договора и выполнения этих работ была членом другой СРО. Но поскольку иски были выставлены уже в момент ее членства в нашей СРО, суд принимает решение о взыскании средств нашего компенсационного фонда. И никакие наши стенания о незаконности решения суда во всех последующих инстанциях не возымели результата. Очевидно, что установление любой ответственности, тем более финансовой, должно быть подкреплено установлением инструментов влияния и контроля, что напрочь отсутствует в нашем законодательстве.

СРО как минимум до заключения договора подряда должны иметь возможность письменно подтвердить способность компании выполнить условия договора и в случае заключения договора осуществлять контроль хода его исполнения на любом этапе выполнения работ, а также анализировать ее производственные мощности, динамику численности персонала, загруженность при выполнении других договоров, финансовую устойчивость. В случае заключения договора без гарантийного подтверждения СРО заказчик не вправе рассчитывать на средства компенсационного фонда СРО.

— В том или ином виде это уже было в законодательстве до реформы 372-ФЗ, вы предлагаете вернуться к прежнему закону?

— Нет, я не сторонник того, чтобы просто вернуться к старой редакции Градкодекса. Необходимо на основе накопленного опыта найти новые варианты развития и совершенствования системы саморегулирования, и прежде четко прописать, обсудить, принять концепцию системы. Эта задача становится все более актуальной, разделы градостроительного законодательства, касающиеся системы саморегулирования, изобилуют массой малозначимых и избыточных норм и деталей, при этом главный содержательный смысл и логически выверенные нормы утрачены. Очень важно определить нормы регулирования деятельности изыскательских, проектных и строительных организаций всех уровней подряда, продумать механизмы ответственности и полномочий СРО, сформировать новую нормативную базу их деятельности, опираясь на опыт всего периода деятельности системы и, конечно же, учитывая те реалии нового времени, в которых сегодня активно развивается наша Россия. Это серьезная экспертная работа, и основной площадкой для ее выполнения, учитывая и субъективные моменты, думается, должны стать профильные комитеты Государственной Думы, тем более речь идет об изменениях законодательства.

Ожидания принципиальных предложений от самой системы, о которых говорит С.А. Пахомов, вернее всего останутся таковыми, либо вновь будут предложены некие механизмы типа — учета «деловой репутации, рейтингования» и прочее. Очень важны позиции Минстроя и профильного департамента Правительства и их решимость поддержать серьезные изменения системы саморегулирования, любые другие «декоративные» меры реальных результатов не дадут.

©

Владимир СОКОЛОВ
СРО «СОЮЗАТОМСТРОЙ»