

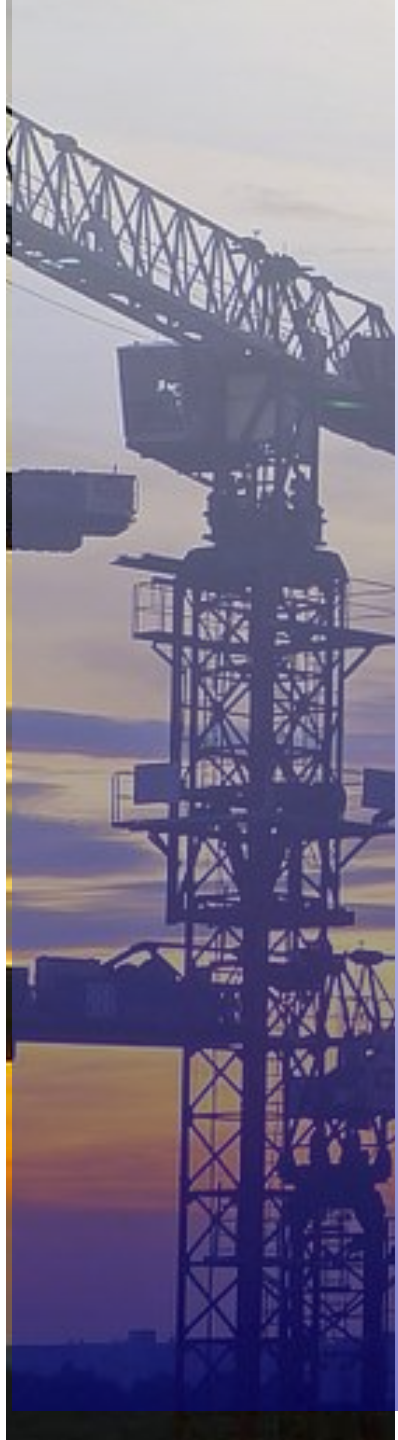


Становление и развитие саморегулирования в строительной деятельности: проблемы и предложения по их решению

Валерий Мозолевский, генеральный директор Ассоциации
«Сахалинстрой»

Город Южно-Сахалинск

17 февраля 2022 года



Указ Президента РФ

В.В. Путина

от 23 июля 2003 года № 824

**«О мерах по проведению
административной реформы**

в 2003-2004 годах» в части

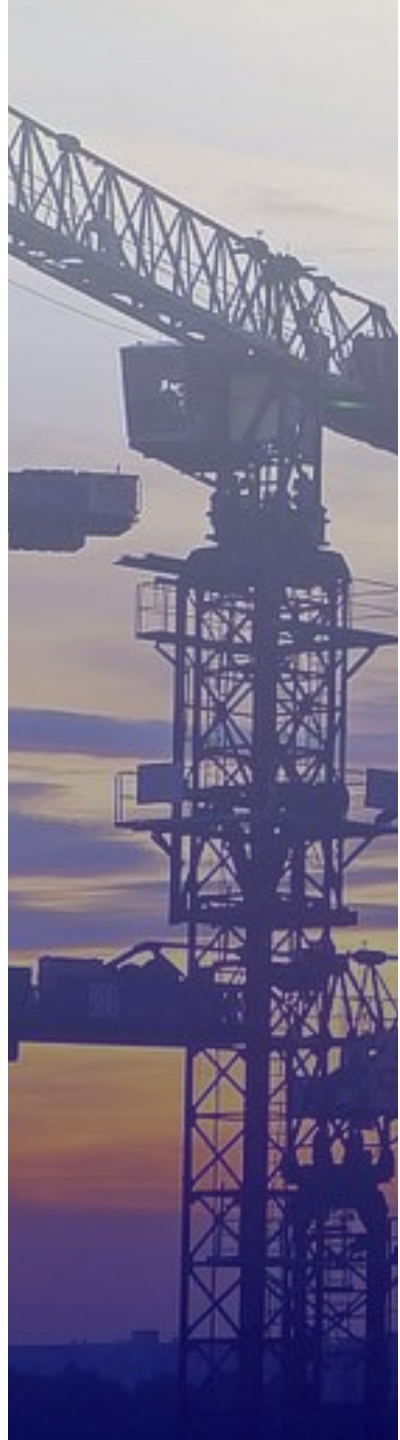
**необходимости развития системы
саморегулируемых организаций в
строительной отрасли экономики до
настоящего времени**

не исполнен.



НЕ РЕАЛИЗОВАННАЯ модель Административной реформы по Указу Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824





Правительственная Комиссия по проведению административной реформы

сформированная на основании Постановлением Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 во исполнение Указа № 824 от 23.07.2003 года «О мерах по проведению административной реформы», призванная реализовать приоритетные направления административной реформы, в том числе, особо:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования,
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

функционирует и сегодня.

Предлагаем все собранные ТПП РФ материалы по проблематике становления и развитие саморегулирования в строительной деятельности, включая настоящую презентацию, передать в Правительственную Комиссию для принятия эффективных мер направленных на реальное становление и развитие системы саморегулируемых организаций, особенно в строительной сфере деятельности.



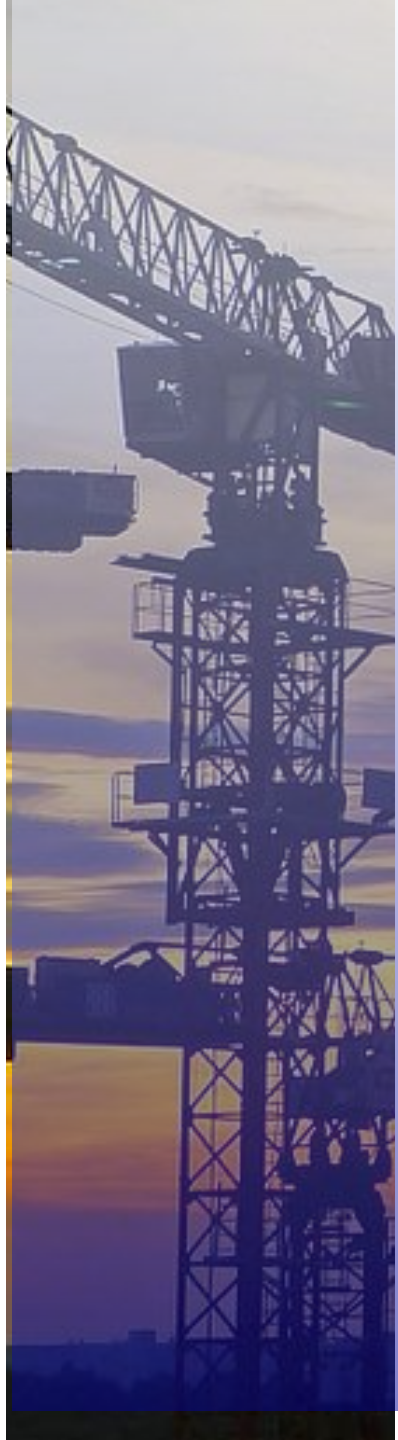
Программная статья

В.В. ПУТИНА

«Демократия и качество государства»

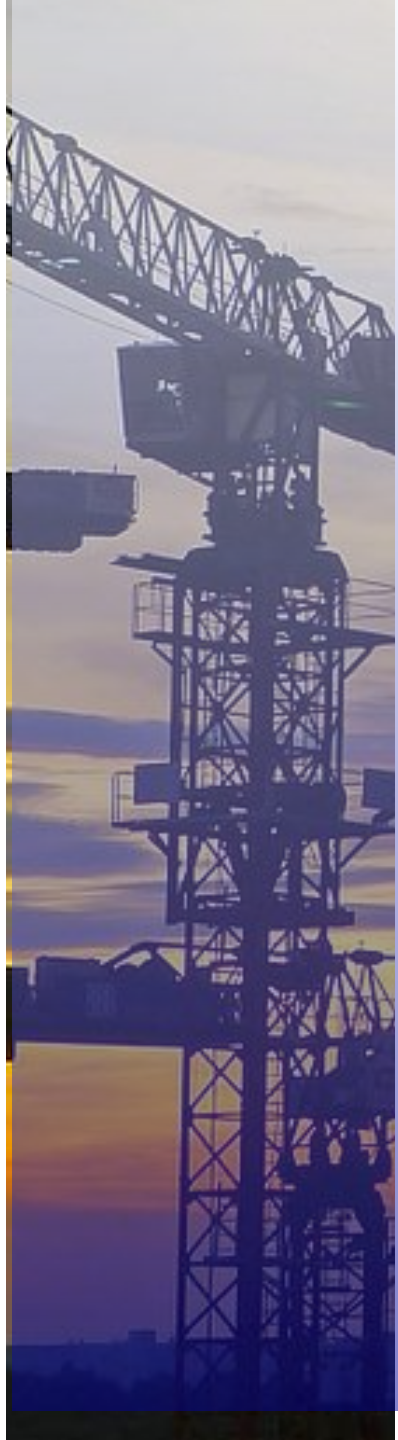
(газета «Коммерсантъ», 2012 год)

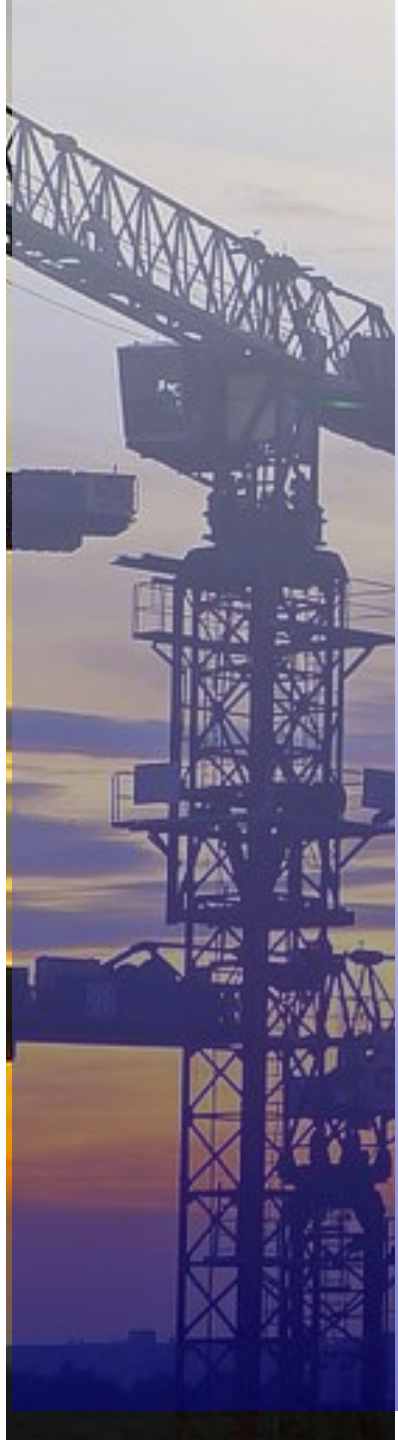
**«Рассчитываю, что саморегулирование
станет одним из столпов сильного
гражданского общества в России»**



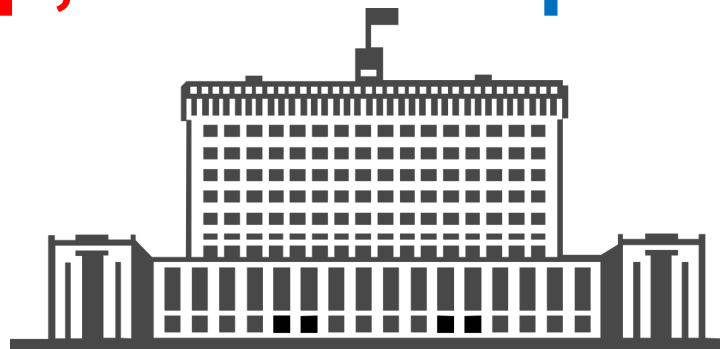


Президент В.В. Путин в своих поручениях от 27.05.2014 г. указывал, что необходимо принять меры по совершенствованию саморегулирования, при этом сформировать эффективную общественно-государственную модель саморегулируемой организации посредством утверждения правил и процедур, обеспечивающих её продуктивную работу.






**Концепция о совершенствовании
механизмов саморегулирования,
утвержденная Распоряжением
Правительства РФ от 30.12.2015г.
№ 2776-р, также не реализована.**



**ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**



Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы (утв. Распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 N 1021-р)

Механизмы саморегулирования должны являться средством сокращения властных полномочий органов государственной власти и административных барьеров на пути развития предпринимательства.

Недостатки саморегулирования обусловлены отсутствием единых подходов к выстраиванию системы саморегулирования и отклонением от базовой концепции саморегулирования в рамках отдельных отраслевых законов.

Принципы создания саморегулируемой организации, признания государством ее статуса и формирования внутренней структуры должны быть едины вне зависимости от отрасли, в которой эта организация существует.

Отраслевое законодательство может допускать нормы, учитывающие специфику функционирования саморегулируемых организаций в отдельной сфере, только при условии, что это не разрушает фундамент института саморегулирования и не противоречит общим требованиям к таким организациям.

Необходима реализация мер, направленных на совершенствование и унификацию существующих требований к СРО, обеспечивающих необходимую степень детализации и конкретизации и позволяющих саморегулируемым организациям на должном уровне исполнять возложенные законодательством функции.



**Из Постановления Конституционного суда
РФ №12-ПП от 19.12.2005 года следует:**

**Возложение на СРО функций контроля за
деятельностью своих членов**

**является определенной модификацией
контрольной деятельности государства.**

**При этом государство вправе устанавливать
для всех граждан, желающих осуществлять
публичную деятельность, обязательные
условия назначения на должность и
пребывания в должности.**

- То есть, устанавливать
квалификационные и иные
требования.**

**Из Постановления Конституционного суда РФ
№12-ПП от 19.12.2005 года следует:**

- **«... саморегулирование – это такая же форма государственного регулирования, но только через организации, отвечающие специальным критериям»**



A vertical photograph of a construction crane against a sunset sky. The crane is silhouetted against the warm, orange and yellow light of the setting sun. The sky transitions from a deep orange near the horizon to a pale blue at the top. The crane's lattice structure and jib are clearly visible.

Решение Европейского суда по правам человека от 23.06.1981 года


Исполнительно-регулятивные органы профессиональных структур, создаваемых лицами свободных профессий, имеют целью осуществление контроля и содействие развитию профессиональной деятельности, при этом они выполняют важные публично-правовые функции, преследующие цель защиты прав других лиц



Решение Европейского суда по правам человека от 03.04.2001 г.

Делегированное саморегулирование должно рассматриваться как вид государственного регулирования экономики.

При этом, СРО наделяются полномочиями для осуществления функций государства.

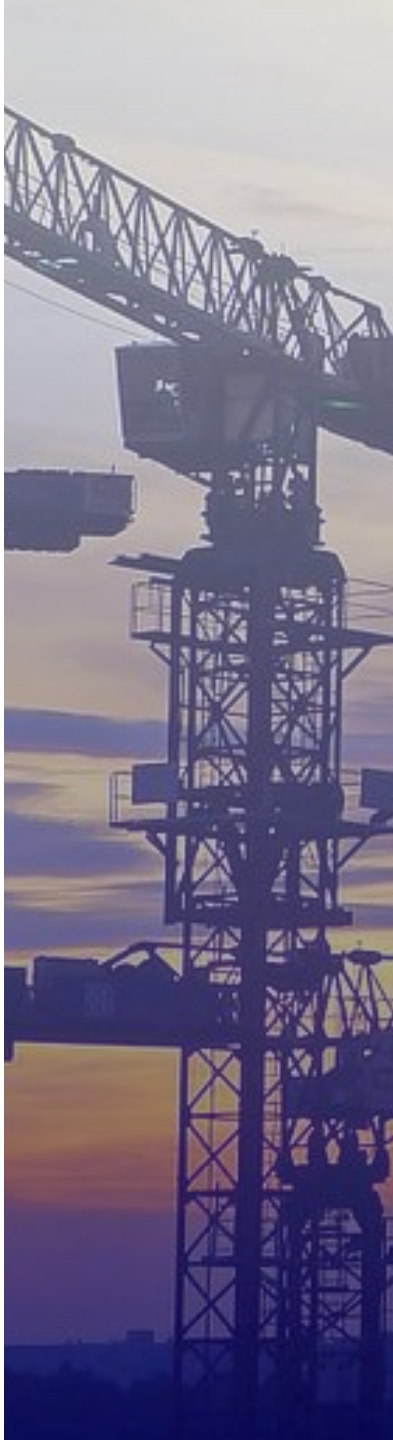


Система саморегулируемых организаций в строительстве, как и других отраслей экономики, введенная и регулируемая федеральными законами (система негосударственных регуляторов, которым государство передаёт государственные контрольно-разрешительные функции), должна выстраиваться как система, которую необходимо встроить в действующую структуру государственного регулирования экономики в строительстве.

До настоящего времени саморегулирование в строительной сфере деятельности не состоялось, так как сама система саморегулируемых организаций не создана - не организована, и цели создания СРО строителей не достигнуты.

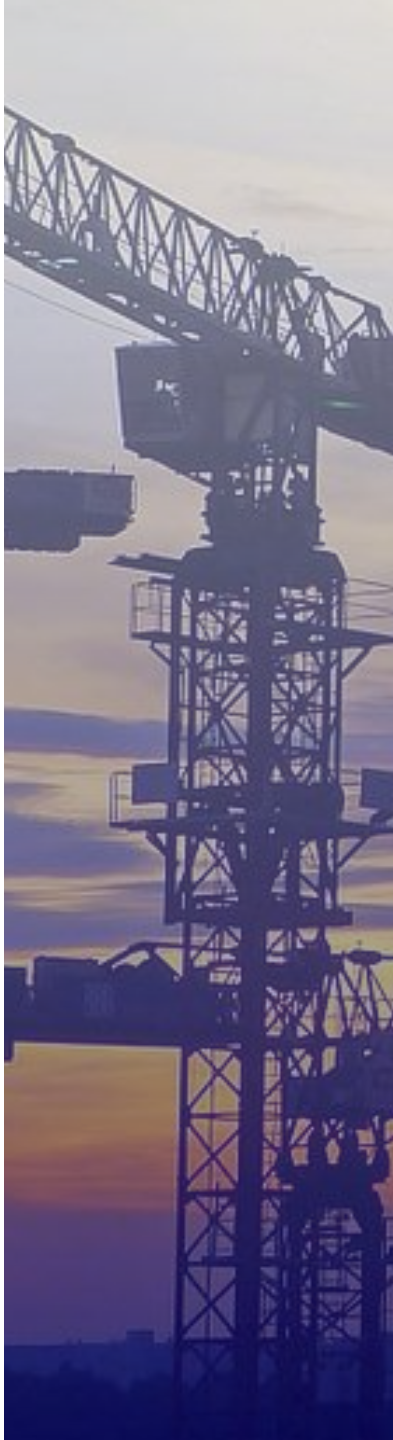
Итоги 12-ти лет становления Саморегулирования

- Система саморегулируемых организаций в строительстве не сформирована.
- Излишнее государственное регулирование деятельности СРО и их членов.
- СРО системно не построены, они разрозненны и существуют без единого вектора деятельности и развития.
- Исполнительные органы власти и контроля не воспринимают СРО как со-регуляторов их государственной деятельности.



Итоги 12-ти лет становления Саморегулирования

- Коммерциализация деятельности многих СРО и их конгломератов, которые внутренне построены по разным принципам из-за отсутствия обязательных стандартов построения саморегулируемых организаций.
- Национальные объединения «существуют» отдельно от СРО и преследуют в своей деятельности исключительно «свои» цели. Не работают на становление и развитие саморегулируемых организаций.
- Увеличивающийся бюрократизм Национальных объединений и возможную потерю их связи с отраслью отметил также Игорь Юргенс, член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества.
- Необоснованное наличие двух Национальных объединений в сфере градостроительства, созданными СРО которые сформированы по диаметрально-противоположным принципам членства и каждое





Между органами исполнительной власти всех уровней и СРО должны быть урегулированы отношения по всем правам, обязанностям и осуществляемым функциям, которые должно выполнять СРО, как ответственный со-регулятор.

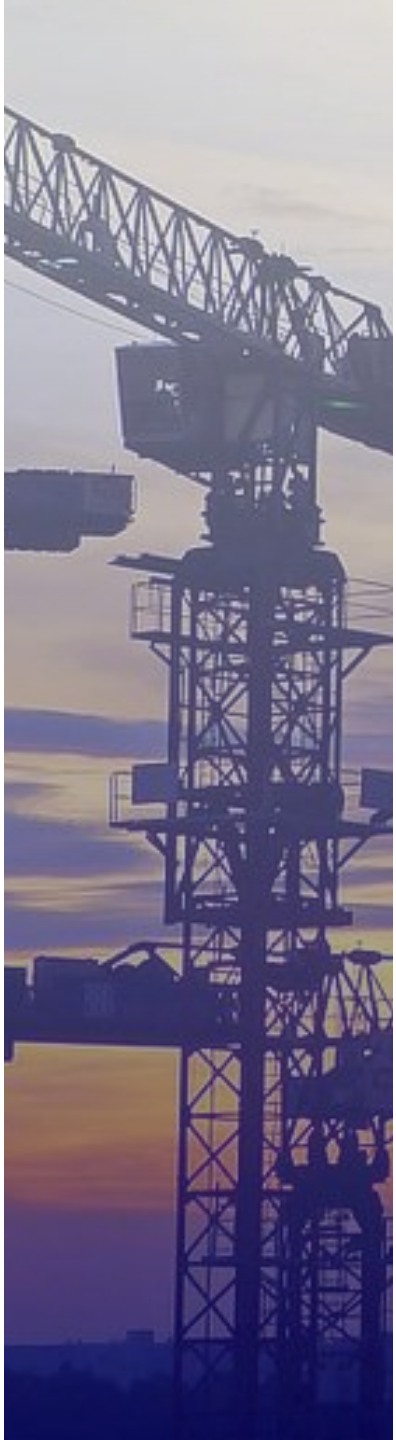
В настоящее время у органов власти и управления субъектов Федерации нет понимания об их компетенции или обязанностях по взаимодействию с саморегулируемыми организациями строителей.

Ни на федеральном, ни на субъектном уровнях в Положениях о министерствах строительства нет их обязательств по взаимоотношениям со СРО изыскателей, проектировщиков, особо, строителей, кои выстроены по региональному принципу (часть 1, статья 1 315-ФЗ).



Деятельность всех СРО строителей, изыскателей, проектировщиков не упорядочена на территории России.

Они разобщены и поэтому не выполняют (или не в полной мере выполняют) функции, обязанности и не используют данные государством права, установленные в статьях 1, 2, 4, 6, 7 ФЗ от 01.12.2007г № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и в главе 6.1. Градостроительного Кодекса РФ.



Для того, чтобы саморегулирование в области строительства состоялось, стало реальным со-регулятором в отрасли и надлежащим образом функционировало, система СРО по территории России должна быть выстроена по образу и подобию стройной системы государственных-надзорных и исполнительных органов власти.


Необходимые действия:



1. Должен быть разработан типовой, единый стандарт построения структуры администрации исполнительного органа СРО строителей и её органов управления, в том числе с установлением Положений о структурных подразделениях администрации, квалификационных требований к работникам органов управления и администрации, с отражением порядка реализации всех Положений об этих органах с описанием исполняемых ими функций, прав и обязанностей, предусмотренных Федеральным законом № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», федеральным законом № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», федеральным законом № 156-ФЗ «Об объединениях работодателей» и с обязательным учётом перехода на проектное управление деятельностью СРО.

2. для обеспечения полной открытости деятельности Саморегулируемых организаций и Национальных объединений на сайте СРО должны быть размещены:

Действующая структура управления СРО, её органов управления, структура администрации со всеми персоналиями членов Правления, Контрольного и Дисциплинарного Комитетов, персоналиями администрации СРО как юридического лица, с контактами и должностными




**НОСТРОЮ и НОПРИЗ необходимо разработать,
обеспечить принятие, а также организовать
контроль (мониторинг) исполнения всеми СРО
(ст. 2 и 4 315-ФЗ):**

- 1. Типовые положения (стандарты) о взаимодействии СРО строителей, изыскателей, проектировщиков с федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, контрольными и надзорными органами, заказчиками по обеспечению государственных или муниципальных нужд в сфере строительства, а также необходимо организовать контроль (мониторинг) их исполнения (часть 1,**




2. Стандарты о взаимодействии НОСТРОЙ и НОПРИЗ, взаимодействии СРО строителей, изыскателей, проектировщиков между собой в целях решения общих вопросов в сфере градостроительной деятельности, в первую очередь в сфере реализации проектов строительства объектов капитального строительства, а также по изучению опыта, лучших практик деятельности других СРО.

3. Стандарты по выстраиванию работы в одном субъекте федерации двух и более СРО одного вида деятельности между собой и с органами исполнительной власти, контроля и надзора, в том числе, особо, **встраивание СРО изыскателей, проектировщиков, строителей в Проектные комитеты и Проектные офисы портфелей Проектов, программ Проектов, проектов строительства объектов**



Предложения по решению проблемы разрозненности действий и политик, принципов построения Национальных объединений в градостроительной отрасли

1. Назрел вопрос трансформации (объединения) НОСТРОЙ и НОПРИЗ в единую Национальную организацию, включающую всю сферу градостроительной деятельности, что будет соответствовать структуре государственного управления градостроительной деятельностью.
2. В связи поручением Президента России В.В. Путина о переходе, как правило, на строительство «под ключ», дать право проектным и изыскательским организациям на добровольное объединение со строительными СРО в комбинированные саморегулируемые организации по субъектному признаку объединения.
3. НОСТРОЮ и НОПРИЗ в срок до 01.04.2022 года Разработать Стандарт, определяющий порядок организации комбинированных СРО на базе региональных СРО строителей и взаимодействия СРО основанных на членстве лиц, осуществляющих инженерные изыскания, проектирование, строительство с исполнительными органами власти, контроля и надзора..



Излишнее государственное регулирование деятельности СРО повлекло принятие несистемных изменений в Градостроительное законодательство, привело к наличию правовых коллизий и принятия излишних и необоснованных обязательных требований к организациям

Коллизия в процедуре приобретения статуса СРО:

Обязательные требования, отраженные в пункте 1 части 3 статьи 55.4 «Требования к некоммерческой организации, необходимые для приобретения статуса саморегулируемой организации» противоречат положению части 2 статьи 52 ГрК РФ, по существу, и нереальные для исполнения.

Например: пункт 1 части 3 статьи 55.4 ГрК РФ гласит: «Некоммерческая организация вправе приобрести статус **саморегулируемой организации в области строительства** при условии объединения **не менее 100** ИП или Юрлиц, осуществляющих строительство на **основании договора строительного подряда,**» То есть, **в составе НКО**, претендующей на статус СРО строителей должны быть строительные организации, **уже осуществляющие строительство на основании договора строительного подряда.**

При этом часть 2 статьи 52 ГрК РФ **запрещает выполнять работы по договорам о строительстве, лицам, не являющимися членами СРО строителей.**

То есть, получение статуса СРО некоммерческой организацией с соблюдением всех действующих условий ГрК РФ юридически невозможно. Отмеченная коллизия в ГрК РФ с 2017 года не исправляется и является коррупционноёмкой.


Одновременно с этим, положения пункта 1 части 3 статьи 55.4 ГрК РФ о том, что в составе НКО, претендующей на статус СРО строителей должны быть объединены строительные организации осуществляющие строительство на основании договора строительного подряда, противоречат положениям части 2 статьи 55.6 ГрК РФ, которой предусмотрено, что заявление о приеме в члены СРО, должны содержать **сведения о намерении заявителя принимать участие в заключении договоров подряда или об отсутствии таких намерений.**



Коллизии в ГрК РФ, в части неисполнимого обязательного требования о наличии не менее двух специалистов по организации строительства у каждого члена СРО строителей (пункт 4 и 5 части 2 статьи 55.6 ГрК РФ):

При отсутствии у члена СРО строителей договора строительного подряда, эта организация лишена возможности предоставить главному инженеру проекта работу по его квалификации, то есть этот член СРО не может создать специалисту условия для выполнения им указанных в статье 55.5-1 ГрК РФ трудовых функций по его специальности и квалификации.

Несмотря на очевидное противоречие, действующим положением пункта 2 части 6 статьи 55.5 ГрК РФ установлено ничем не обоснованное и противоречащее положениям Трудового Кодекса РФ, **обязательное требование** о наличии у каждого члена СРО строителей не менее 2-х работников по основному месту работы, сведения о которых внесены в Национальный Реестр специалистов. Такое **обязательное требование**, почему то, распространяется на всех членов СРО строителей безотносительно к тому, реализуют ли они в данный момент времени проекты по строительству объектов капитального строительства или не участвуют в реализации таких проектов.

A vertical photograph of a construction crane against a sunset sky. The crane is silhouetted against the bright orange and yellow light of the setting sun. The sky transitions to a darker blue at the top. The crane's lattice structure and jib are clearly visible.

Коллизии в ГрК РФ, в части неисполнимого обязательного требования о наличии не менее двух специалистов по организации строительства у каждого члена СРО строителей (пункт 4 и 5 части 2 статьи 55.6 ГрК РФ):

Существующие избыточные обязательные требования в ГрК РФ провоцируют членов СРО грубейшим образом нарушать федеральное законодательство на грани уголовно-наказуемого деяния. Соответственно процветает бизнес по продаже «пакетов документов» на ФИО членам СРО не выполняющим в это время договора подряда.

Годовой оборот от такой деятельности является убытками малого- и микробизнеса в строительстве и составляет порядка 3 млрд. рублей в год, что недопустимо.

Продажей «липовых корочек о повышении квалификации» по любой профессии, «липовых специалистов» и других «липовых услуг» кишит интернет, что в конечном счёте должно рассматриваться как деяния, которые подрывают технологическую мощь государства и деквалифицируют «Человеческий капитал (ресурс)» России и снижают потенциал развития саморегулирования в строительстве.

Эту проблему, в том числе, по нашему мнению, пытался донести до Президента России В.В. Путина на съезде РСПП 17 декабря 2021 года М.И. Богданов.

Введение Независимой оценки квалификации (НОК) - риски и проблемы:

- Затрудненная территориальная доступность мест прохождения независимой оценки квалификации
- Серьезная финансовая нагрузка на соискателей, связанная с прохождением НОК влечет возникновение риска развития дефицита профессиональных кадров в строительстве и/или коммерциализации процесса;
- Отсутствие ответственности центров оценки квалификации за проведенную ими НОК, из-за чего «существует риск разрушения существующей отраслевой системы работы с персоналом и снижения уровня подготовленности кадров», что, в свою очередь, негативно скажется на качестве строительства объектов;
- Риск недостоверности результатов экзамена, и как следствие риски дискредитации системы НОК, развитие системы «продажи» свидетельств о НОК
- Отсутствие квалифицированных кадров для надлежащей организации и проведения НОК
- Введение НОК без учета перехода градостроительной отрасли на проектное управление и ТИМ (технология информационного моделирования) (*постановление Правительства РФ №331*)
- От наличия в штате квалифицированных специалистов, внесённых в НРС, зависит членство в СРО. Таким образом, строительные компании будут стремиться минимизировать риск исключения из СРО по причине несоответствия их штатных специалистов новым требованиям. Это приведет к повышению финансовой нагрузки на строителей из-за необходимости покупки НОК для своих специалистов;





Предложения по исключению рисков введения НОК в градостроительной отрасли:

1. Передача полномочий по проведению НОК независимой организации – например в ТПП РФ и ее территориальным отделениям;
2. Введение цифровой модели прохождения теоретической и практической части НОК с использованием доступа к специальному программному обеспечению посредством государственного сервиса «ГосУслуги»;
3. Включить в курс повышения квалификации Главных инженеров проектов (ГИП) и главных архитекторов проектов (ГАП) обучение ТИМ и проектному управлению в строительстве.
4. Обеспечить персональную ответственность специалистов и исключить возможность использования «пакетов документов на специалистов НРС» путем внесения изменений в законодательство, в том числе:
 - установить обязательное размещение информации о таком специалисте заказчиками в реестр контрактов, договоров (ФЗ-44, ФЗ-223, ПП РФ - 615) на сайте <https://zakupki.gov.ru>.
 - установить обязательность государственного контроля со стороны ГИСН в части соблюдения членами СРО строителей требований к ГИП, включая их наличие на строительной площадке и реальность выполнения трудовых функций
 - установить обязательность государственного контроля по соблюдению членами СРО проектировщиков и изыскателей требований в части организации архитектурно-строительного проектирования главными инженерами проектов при проведении государственной экспертизы проектной документации.



Спасибо за внимание!

Валерий Мозолевский,

Генеральный директор Ассоциации «Сахалинстрой»

www.ssros.ru

director@ssros.ru



АССОЦИАЦИЯ
«САХАЛИНСТРОЙ»

17 февраля 2022 года