

НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО «САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ КОРПОРАЦИЯ СТРОИТЕЛЕЙ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ»

Даешь качественную доработку!

Никак нельзя не отметить, март принес новости о том, что модернизация 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, не осталась лишь красивым порывом немалого числа отраслевых и государственных представителей, обещающих трезвую, рассудительную работу над документом со взвешиванием всех за и против и, что особо важно, с учетом реальной практики. После перестановок и структурных изменений в управлении строительной отраслью делютаки дошло до пересмотра содержания документа, который строители уже привычно называют «Приказ 624».

Из последних февральских сведений следовало, что этим вопросом занимается межведомственная рабочая группа, куда вошли важные фигуры Минстроя, представители смежных министерств – ЖКХ, экономразвития, по делам ГО и ЧС, Национальных объединений строителей, проектировщиков, изыскателей и ряд других компетентных представителей. Отрадно, что работа по улучшению содержания этого документа не закончилась в конце года, когда профессиональное сообщество, с самоотдачей прорабатывавшее каждый его пункт, было несколько обескуражено тем, что в ходе «формирующе-расформируемых» моментов в системе управления строительной отраслью возник шанс остаться вроде как и с «новым» Приказом, но с содержанием, не включающем в себя все те же доработки.

Тогда НОСТРОЙ разослало сообщение о том, что на официальном сайте раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения продолжается обсуждение проекта Приказа Госстроя «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации и строительству, влияющих на безопасность капитального строительства».

«Несмотря на единодушное мнение экспертов, высказавших свою позицию на сайте единого портала и подчеркнувших, что в предложенном виде Приказ не позволит решить поставленную задачу, направленную на повышение качества выполнения работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации и строительства объектов капитального строительства, влияющих на безопасность капитального строительства, Госстрой продолжал настаивать на принятии Перечня без изменений, с дальнейшей его доработкой. В подтверждение сообщаем, что 1 ноября 2013 г. – последний день работы, Госстрой внес изменения в предложенный 21 октября 2013 г. проект Перечня. В последней редакции проекта нормативного акта исключены ссылки на Приказ Минрегиона России от 23 июня 2010 г. № 294 и изменена нумерация видов работ», – говорилось в сообщении. Почему же НОСТРОЙ так отреагировал на ход событий?

НОСТРОЙ, выступивший ведущим участником процесса доработки, и в первой попытке, и в нынешней подготовил весомое обоснование своих выводов о прикладности Приказа 624 к жизни. Причем важно отметить, что таблица правок в Приказ была составлена на основе предложений из СРО со всей России. И, очевидно, стоит еще раз остановиться на доводах, которые от лица строителей приводило наобщединение.

НЕОБХОДИМОСТЬ МОДЕРНИЗАЦИИ ПЕРЕЧНЯ РАБОТ НАЗРЕЛА

В силу части 2 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс, Кодекс) виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ.

Обязанность по установлению и нормативному закреплению Перечня видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, возложена на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Таким федеральным органом, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 670 «О Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству», с 17 июля 2012 г. является Госстрой. Ранее эта государственная функция возлагалась на Министерство регионального развития Российской Федерации.

Министерством регионального развития Российской Федерации был принят Приказ от 30 декабря 2009 г. № 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» (далее – Приказ, Перечень), который с момента его принятия неоднократно подвергался критике. Приказ был дважды предметом разбирательства в Верховном суде Российской Федерации.

Решение Верховного суда РФ от 11.11.2010 № ГКПИ10-1213 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим Приказа Минрегиона России 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» и Решение Верховного суда РФ от 09.04.2013 № ГКПИ13-7 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими ряда пунктов раздела III 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, утв. Приказом Минрегиона России от 30.12.2009 № 624».

Приказ является единственным нормативным правовым актом, в отношении которого Минэкономразвития России дважды проводило оценку регулирующего воздействия, в выводах которой указывалось на необходимость внесения изменений в Перечень видов работ.

О необходимости внесения изменений в Приказ Минюст России не только выносило представление от 23 июня 2012 года № 01/58180-АК в адрес Минрегиона России, но и подготавливало предложения от 21 ноября 2012 года № 01/94871-АК об отмене отдельных положений рассматриваемого нормативного правового акта.

Резолюция парламентских слушаний, которые состоялись 27 июня 2012 года в Государственной Думе Российской Федерации, на тему «Перспективы и проблемы деятельности саморегулируемых организаций в строительной области. Основные направления совершенствования законодательства» содержит поручение Правительству Российской Федерации 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 соответствие с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козак Протоколом от 14 февраля 2013 г. № ДК-П9-33пр поручил Минрегиону России до 1 марта 2013 г. утвердить Приказ в новой редакции либо (при наличии разногласий) доложить в Правительство Российской Федерации с материалами для рассмотрения на согласительном совещании. Однако данное поручение не исполнено. Такая псевдозащита интересов малого бизнеса не позволяет принять обновленный Перечень, отвечающий реалиям сегодняшнего дня.

В течение 2011-2012 гг. Национальное объединение строителей провело широкие обсуждения со строительным сообществом и подготовило проект модернизированного раздела III Перечня видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, отвечающего требованиям законодательства. Проект модернизации раздела III Перечня был одобрен решением Совета от 8 августа 2012 года № 32 и представлен в заинтересованные государственные органы власти

для рассмотрения. Несмотря на это, проект нового приказа уполномоченным федеральным органом исполнительной власти для общественного обсуждения не представлен. Вместе с тем необходимость модернизации Перечня работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, назрела. К важнейшим факторам, обуславливающим необходимость коренной переработки Перечня, следует отнести:

1. Приказ не в полной мере соответствует требованиям законодательства. В соответствии с частью 5 статьи 8 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» застройщик, являющийся лицом, осуществляющим строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, обязан иметь свидетельство о допуске к работам по организации строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства. Однако формулировка вида работ по организации строительства, закрепленная в разделе III Перечня: «33. Работы по организации строительства, реконструкции и капитального ремонта привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (генеральным подрядчиком)», позволяет говорить о том, что свидетельство о допуске должны получать только те организации, которые заключили договор генерального подряда.

Указанное несоответствие влечет неоднозначное трактование в правоприменительной практике и, как следствие, приводит к заведомо неверным судебным решениям. В качестве примера здесь можно привести решения Арбитражного суда Тульской области от 11 декабря 2012 года по делу № А68-8649/2012 и Арбитражного суда Республики Карелия от 27 мая 2013 года по делу № А26-1345/2013, в соответствии с которыми суды пришли к выводу о возможности выполнения заказчиком работ по организации строительства самостоятельно без наличия соответствующего

свидетельства о допуске. Кроме того, содержащееся в Перечне понятие «генеральный подрядчик» Градостроительным кодексом не применяется.

2. Приказ ограничивает конкуренцию в строительстве. Наличие в Перечне видов работ, отмеченных знаком «*» (далее – Астериск), приводит к тому, что строительные организации, вынужденные получать свидетельства о допуске в силу закона, несут более высокую финансовую нагрузку, чем организации, выполняющие работы без каких-либо разрешительных документов и документов, подтверждающих квалификацию работников, ответственных за выполнение строительных работ.

По мнению представителей ассоциаций и союзов, отмена Астерисков в Перечне будет стимулировать представителей малого и среднего бизнеса, осуществляющих работы на всех объектах, кроме объектов малоэтажного строительства, к развитию, применению новых материалов и технологий в строительстве, а также создаст реальное преимущество в конкурентной борьбе с недобросовестными подрядчиками. Отсутствие единых требований к предпринимателям одной отрасли, выполняющих одинаковые виды работ, однако несущих различные материальные затраты (на содержание квалифицированных работников, специальную технику и машины), организационные затраты (на обучение, страхование жизни и здоровья работников и др.) и затраты на обеспечение коллективной ответственности, говорит о нарушении нормы, установленной частью 1 статьи 13 Конституции Российской Федерации, декларирующей равенство всех перед законом и судом.

Даже Минэкономразвития России в заключении об оценке регулирующего воздействия от 28 февраля 2011 г. отмечало, что защита субъектов предпринимательства должна рассматриваться вне рамок Приказа. На практике это привело к тому, что стали создаваться и принимать участие в государственных и муниципальных торгах фирмы «однодневки», не обладающие ни квалифицированным персоналом, ни

НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО «САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ КОРПОРАЦИЯ СТРОИТЕЛЕЙ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ»

какими-либо материальными ресурсами. Такие организации не планируют выполнять строительные работы самостоятельно, а осуществляют стопроцентный наем подрядных организаций, тем самым завышая стоимость строительства, чем и наносят непоправимый урон как экономике, так и имиджу строительных организаций. Нередко такие организации аффилированы к организаторам торгов. В итоге строительные организации, отвечающие требованиям законодательства, оказались в неравных с ними условиях и вынужденно несут значительные убытки.

3. Установление в Перечне применительно к отдельным видам работ Астериска приводит к развитию недобросовестной конкуренции в строительстве, а также создает предпосылки для введения потребителей строительных работ в заблуждение. Отсутствие необходимости получения свидетельства о допуске на виды работ, которые включены в перечень и отмечены Астериском, привело к тому, что потребители строительных работ часто не понимают, когда требуется получение свидетельства о допуске, а когда нет.

Кроме того, заказчики строительных работ нередко рассматривают свидетельство о допуске как

специалистов.

Комитет Государственной Думы по земельным отношениям и строительству Письмом от 6 февраля 2012 г. № 3.31-19/58 рекомендовал Минрегиону России уточнить наименование группы видов работ по строительному контролю, установив, что строительный контроль, выполняемый любыми субъектами строительной деятельности, является видом работ, оказывающим влияние на безопасность объекта капитального строительства. Однако рекомендации еще не учтены. Кроме того, такая формулировка Перечня позволяет недобросовестным застройщикам и техническим заказчикам уклоняться от финансирования работ по строительному контролю и не включать затраты на него в сводный сметный расчет.

Таким образом, строительное сообщество предлагает изложить наименование группы видов работ по осуществлению строительного контроля следующим образом: «Осуществление строительного контроля застройщиком либо привлекаемым им на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (далее – строительный контроль)», включив в него отдельные направле-

мовых и вентиляционных труб; устройство сборных бетонных и железобетонных промышленных дымовых труб; кладка и футеровка кирпичных промышленных дымовых труб; пусконаладочные работы промышленных печей.

Предложенные формулировки наименований видов работ позволяют не только выделить работы, выполняемые на особо опасных и технически сложных объектах капитального строительства, но и охватить максимально полный перечень видов работ по устройству промышленных печей различных видов.

В качестве еще одного примера можно отметить тот факт, что наименования отдельных видов работ дают возможность не только двойного, но и более широкого толкования содержания отдельных видов работ. Например, использование в наименовании вида работ «22.10. Работы по строительству газонаполнительных компрессорных станций» понятия «строительство» дает возможность предположить, что наличие в свидетельстве о допуске единственного рассматриваемого вида работ позволяет осуществить строительство газонаполнительной станции под ключ, выполняя весь комплекс необходимых работ – от земляных до пусконаладочных.

И таких примеров в Перечне содержится значительное количество. Кроме того, особое значение Перечень имеет при организации и проведении торгов на выполнение работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства. Участники размещения заказа должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, которые являются предметом торгов (п. 1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»). При этом заявка участника согласно пп. «б» п. 3 ч. 3 ст. 25, п. 2 ч. 6 ст. 41.8 Закона о госзакупках должна включать копии документов, подтверждающих указанное соответствие. Заказчики, устанавливая требования к участникам торгов, должны обеспечить максимальную открытость и доступность всех участников, отвечающих требованиям законодательства. Поэтому в Перечне виды работ, оказывающие влияние на безопасность объекта капитального строительства, должны быть сформулированы так, чтобы было исключено их расширительное или неверное трактование.

Однако, как показывает арбитражная практика, применение Перечня вызывает значительные трудности как у заказчиков, так и у контролирующих органов (см. Решение ФАС России от 17.07.2012 по делу № К-1378/12, Постановление ФАС Центрального округа от 22.11.2011 по делу № А64-826/2011, Решение ФАС России от 16.01.2012 по делу № К-65/12 и др.).

Таким образом, можно сделать вывод, что внесение изменений в Приказ обусловлено необходимостью приведения его в соответствие с изменившимися нормами законодательства, практикой применения, а также жизненной необходимостью.

ИЗ ПОСЛЕДНИХ СОБЫТИЙ

14 марта 2014 года в Минстрое России пройдет очередное заседание рабочей группы по вопросу модернизации Перечня видов работ. К участию в совещании приглашены в том числе представители Национальных объединений саморегулируемых организаций строительной сферы. Напомним, проект новой редакции раздела III Перечня видов работ был подготовлен Национальным объединением строителей в 2012 году с привлечением к этой работе колоссального числа экспертов. Однако, пройдя согласование в профильном ведомстве, документ претерпел существенные изменения, которые, по оценке экспертов, ухудшают положение строительных компаний.

– Надеемся, Минстрой России пойдет нам на встречу, и мы подготовим Перечень, который устроит всех, и прежде всего строительное сообщество, – сказал Алексей Суров, заместитель директора Департамента нормативного обеспечения и развития саморегулирования НОСТРОЙ.

В соответствии с законодательством после согласования со всеми заинтересованными сторонами проект Перечня видов работ будет размещен для общественного обсуждения на Едином портале <http://regulation.gov.ru>. Представители Национального объединения строителей призвали всех активно включиться в публичное обсуждение документа, чтобы отстаивать интересы профессионалов отрасли.

ТЕКСТ ПОДГОТОВЛЕН С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МАТЕРИАЛОВ
НАЦИОНАЛЬНОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ СТРОИТЕЛЕЙ

ПРЕДСТАВИТЕЛИ НОСТРОЙ ОТМЕЧАЮТ, ЧТО ПОЗИЦИЯ ОБЪЕДИНЕНИЯ ЗАКЛЮЧАЕТСЯ В ТОМ, ЧТОБЫ КАК МОЖНО РЕЖЕ ВНОСИТЬ ИЗМЕНЕНИЯ В ПЕРЕЧЕНЬ И НЕ ЗАСТАВЛЯТЬ ТЕМ САМЫМ СРО БЕСКОНЕЧНО ПРИВОДИТЬ В СООТВЕТСТВИЕ СВОИ ДОКУМЕНТЫ. МОДЕРНИЗАЦИЯ ПЕРЕЧНЯ НАЗРЕЛА В СВЯЗИ С МНОГОЧИСЛЕННЫМИ ПРОТИВОРЕЧИЯМИ ТРЕБОВАНИЯМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И РЯДОМ ТЕХНИЧЕСКИХ ОШИБОК. КРОМЕ ТОГО, ПЕРЕЧЕНЬ ОГРАНИЧИВАЕТ И ПРИВОДИТ К РАЗВИТИЮ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ, А ТАКЖЕ СОЗДАЕТ ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ВВЕДЕНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ СТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ В ЗАБЛУЖДЕНИЕ.

документ, подтверждающий качество выполняемых работ и, как следствие, требуют его во всех случаях заключения договоров строительного подряда. Это привело к тому, что на строительном рынке активно стали создаваться саморегулируемые организации строительного профиля с добровольным членством, выдающие свидетельства о допуске, аналогичные свидетельствам, выдаваемым в силу требований Градостроительного кодекса Российской Федерации. Наименование работ в таких свидетельствах практически в точности совпадает по написанию с видами работ Приказа.

В строительной сфере создано более 20 саморегулируемых организаций с добровольным членством, незаконно выдающих свидетельства о допуске, в том числе к видам работ, включенным в Перечень, и объединяющих в себя около 3 тысяч псевдостроительных фирм.

Несмотря на принимаемые органами государственной власти меры, количество таких организаций неуклонно растет. Так, было отказано НП «Центр объединения малого бизнеса в области строительства» во внесении сведений в Государственный реестр саморегулируемых организаций. Однако этот факт явился предметом разбирательства в Арбитражном суде Москвы (дело А40-87883/2013). Кроме того, Московский районный суд Калининграда решением от 5 сентября 2012 г. по делу № 2-1108/2012, оставленном в силе апелляционным определением Калининградского областного суда от 12 декабря 2012 г. по делу № 33-5294/2012, запретил Некоммерческому партнерству «Департамент развития и защиты малого и среднего бизнеса в области пожарной безопасности» выдавать свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ, признав такую деятельность неправомерной.

4. Перечень фактически установил, что строительный контроль является:

- видом работ, оказывающим влияние на безопасность объекта капитального строительства, в случае выполнения его на основании договора;
- видом работ, не оказывающим влияние на безопасность объекта капитального строительства, в случае выполнения его застройщиком (техническим заказчиком) самостоятельно. Такое деление не согласуется с нормами Градостроительного кодекса.

Обязанность застройщика или технического заказчика осуществлять строительный контроль установлена ст. 53 Градостроительного кодекса. При этом указанная статья позволяет осуществлять его как самостоятельно, так и с привлечением на основании договора физического или юридического лица.

Перечень предполагает получение свидетельства о допуске к видам работ строительного контроля только привлекаемым застройщиком или техническим заказчиком лицом. Заказчик и технический заказчик в этой ситуации может позволить себе самостоятельное его осуществление без свидетельства о допуске и даже при отсутствии квалифицированных

строительного контроля, охватив все виды работ, содержащиеся в Перечне.

5. Перечень содержит значительное количество технических ошибок, а также некорректно сформулированных наименований видов работ, что дает возможность двойного трактования содержания отдельных видов работ и не позволяет:

- правильно толковать наименования отдельных групп и видов работ;
- подобрать необходимый вид работ, соответствующий основному профилю деятельности компании;
- минимизировать количество видов работ, требующих получения свидетельства о допуске;
- определить минимальную численность ИТР организации и квалификационные требования к ним, что влечет за собой дополнительные финансовые издержки.

Так, например, к техническим ошибкам, требующим исправления, следует отнести неточную формулировку вида работ «31.5. Футеровка промышленных, дымовых и вентиляционных печей и труб», поскольку словосочетание «дымовые и вентиляционные печи» некорректно. Допущенная ошибка дала возможность неправильно трактовать данный вид работ. Например, Минэкономразвития России в заключениях об оценке регулирующего воздействия от 28 февраля 2011 г. и от 29 июня 2012 г. относит данный вид строительных работ к работам, подлежащим лицензированию в области обеспечения пожарной безопасности. В соответствии с позицией министерства, выполняться такие работы должны не строителями, а специалистами в области пожарной безопасности. При этом не учитывается тот факт, что Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности («ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности» (утв. Приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 г. № 329-ст) строительство дымовых труб и строительство промышленных печей отнесено к «45.25.6. Производство прочих строительных работ, требующих специальной квалификации» раздела F «Строительство».

Поэтому необходимо не только изменить наименование вида работ, поставив слова «печи» и «трубы» в должном сочетании, но и конкретизировать содержание видов работ всей этой группы, включив в группу видов работ «Устройство промышленных печей, дымовых и вентиляционных труб» такие строительные работы, как кладка и футеровка доменных печей; кладка и футеровка ванн стекловаренных печей; кладка и футеровка коксовых батарей; кладка и футеровка электролизеров для алюминиевой и магниевой промышленности; кладка и футеровка промышленных печей (кроме доменных, стекловаренных, коксовых батарей, электролизеров для алюминиевой и магниевой промышленности); монтаж и демонтаж промышленных печей из сборных элементов повышенной заводской готовности; устройство монолитных бетонных и железобетонных промышленных ды-