

Айзенберг Я. М., д-р техн. наук, проф.,  
Акбиев Р. Т., канд. техн. наук,  
Вильнер М. Я., зам. директора  
(ЦНИИП градостроительства РААСН),  
Смирнов В. И., канд. техн. наук  
(РАСС),  
Рогожин Е. А., д-р. геол.-минерал. наук, проф.  
(ИФЗ РАН)

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СЕЙСМИЧЕСКИ ОПАСНЫХ РАЙОНАХ\*

До официально заявленного срока перевода отрасли на саморегулирование осталось немного. Об этом свидетельствуют проводимые Правительством Российской Федерации мероприятия, направленные на изменение правил по техническому регулированию, участвовавшие публикации о неэффективности и необходимости отмены государственного лицензирования в строительстве уже до конца текущего года.

Знаковым событием является проведение 18 июля 2008 года в ИТАР-ТАСС пресс-конференции с участием известных деятелей строительного комплекса Российской Федерации (Е. Басин, В. Забелин, Н. Кошман, О. Лобов и др.), результатом которого стало обращение к Президенту России, с предложениями:

- о необходимости ускорения принятия решений по такому важному для строителей России вопросу как саморегулирование;
- о целесообразности принятия в весеннюю сессию 2008 года и введение в действие норм федерального законодательства о саморегулировании в строительстве;
- о создании общероссийского объединения саморегулируемых организаций с целью закрепления за ним функций содержательного контроля и нормативно-обеспечения строительной отрасли в пределах компетенции, допускаемой действующим законодательством Российской Федерации.

Несмотря на проведение множества мероприятий, посвященных намеченной реформе, создание различных организа-

ционных структур, обилие публикаций в СМИ, до сих пор фактически мало у кого имеется четкое понимание того, как новая схема должна работать.

Ввиду отсутствия единой стратегии практических действий ответа на вопрос: «Куда двигаться дальше рядовым исполнителям?» не имеют не только строители, но и инициировавшие реформу думские депутаты.

Настоящая статья имеет главной целью ознакомить желающих с содержанием проблемы и на основании проведенного анализа, попытаться определить место научных, проектно-исследовательских организаций, известных профессиональных сообществ в действующей системе саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности.

Известный закон «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ был принят в декабре 2007 года. На текущий момент в профильном комитете Госдумы РФ (во втором чтении) обсуждены соответствующие поправки в Градостроительный кодекс.

Саморегулирование, по замыслу авторов этих законов, должно стать основой гарантирования качества работ и услуг, создания коллективной (корпоративной) системы ответственности, а в случае сохранения лицензирования — основой для выдачи документа на право выполнения определенного вида работ, влияющих на безопасность.

Для начала, остановимся на *требованиях*, которые установлены к саморегулируемым организациям в области

градостроительной деятельности (далее по тексту — СРО).

1. *Правовая форма СРО* — некоммерческое партнерство (объединение юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей).

2. *Направления градостроительной деятельности*, по которым осуществляется саморегулирование:

- подготовка проектной документации (не менее 50 членов в организации);
- инженерные изыскания (не менее 50 членов в организации);
- строительство, реконструкция и капитальный ремонт (не менее 100 членов в организации).

3. *Дополнительные требования:*

- обязательное членство в одной СРО по направлению деятельности, указанной в п. 2;
- наличие компенсационного фонда, сформированного в размере не менее 300 тысяч рублей на одного члена СРО;
- наличие принятых СРО документов, предусмотренных п. 5.

4. *СРО должна выполнять* указанные в п. п. 2, 3 требования в срок не позднее одного месяца со дня государственной регистрации такой саморегулируемой организации.

При изменении количества членов или размера компенсационного фонда они должны быть приведены в соответствие с требованиями в срок не позднее тридцати дней со дня уменьшения количества членов или размера компенсационного фонда.

Не исполнение указанного требования является основанием для ликвидации

\* «Сейсмостойкое строительство. Безопасность сооружений». 04-2008. С. 14-16

СРО.

**5. Документы, принимаемые СРО:**

СРО обязана принять следующие документы:

1) правила для выдачи допуска к осуществлению работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства

2) правила контроля за соблюдением членами СРО требований стандартов и правил саморегулирования;

3) правила дисциплинарной ответственности за несоблюдение членами СРО правил контроля в саморегулировании, требований технических регламентов, обязательных требований стандартов СРО.

СРО вправе принимать:

1) стандарты СРО — устанавливаемые в соответствии с законодательством о техническом регулировании правила осуществления работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, требования к их результатам, системе контроля за выполнением указанных работ и результатам этих работ;

2) правила саморегулирования — требования к предпринимательской деятельности членов саморегулируемых организаций, находящиеся вне сферы законодательства о техническом регулировании.

**6. Требования для выдачи допуска** должны быть определены в отношении каждого вида работ или группы видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, в отношении которых СРО распространяет свою деятельность. Они содержат:

1) квалификационные требования к индивидуальному предпринимателю, работникам юридического лица (индивидуального предпринимателя):

а) наличие образования определенного уровня и профиля;

б) требования по повышению квалификации, профессиональной переподготовке, наличию определенного стажа работы;

2) требования к количеству работников юридического лица (индивидуального предпринимателя), соответствующих требованиям, указанным в пункте 1.

Требования для выдачи допуска могут содержать требования:

— к материально-техническому обеспечению деятельности юридического лица (индивидуального предпринимателя);

— наличие положительных результатов проверки квалификации, проводимой

в порядке, установленном указанными требованиями.

Требования к материально-техническому обеспечению деятельности могут включать в себя только требования наличия имущества, необходимого для выполнения соответствующей работы, но также устанавливать требование к виду права, на котором лицо может использовать такое имущество;

**7. Минимальными требованиями** для выдачи допуска к осуществлению работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, являются:

— для юридического лица — наличие сертифицированных специалистов с высшим или средним профессиональным образованием по профилю конкретных видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства. При этом не менее 3 сертифицированных специалистов должны иметь высшее профессиональное образование, а также стаж работы по специальности не менее 3 лет (для специалистов с высшим профессиональным образованием) и не менее 5 лет (для специалистов со средним профессиональным образованием);

— для индивидуального предпринимателя — сертифицированного специалиста — наличие соответствующего высшего или среднего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет — в отношении видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, которые могут осуществляться индивидуальным предпринимателем самостоятельно;

— повышение не реже 1 раза в 5 лет квалификации (подтверждение сертификата) лиц, указанных в пунктах 1 и 2 настоящей части специалистов и индивидуального предпринимателя.

8. Стандарты СРО не могут устанавливать иные требования к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, кроме, направленных на предупреждение причинения вреда вследствие недостатков работ, влияющих на безопасность в строительстве, а также на повышение качества таких работ и их результата.

**9. Правила саморегулирования** могут устанавливать:

— дополнительные требования к договорам подряда, направленные на защиту интересов заказчиков работ, влияющих на безопасность в строительстве;

— требования к исполнителю работ, влияющих на безопасность в области градостроительства, по предупреждению

и разрешению конфликтных ситуаций с заказчиком, пользователем результатом этих работ;

— требования и условия страхования гражданской ответственности, наступающей в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, влияющих на безопасность в области градостроительства;

— требования и условия сертификации работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, и сертификации системы качества указанных работ;

— требования к рекламе исполнителей работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства.

**10. Документы, указанные выше**, изменения в них, решения о признании их утратившими силу считаются принятыми СРО, если за них проголосовало *более пятидесяти процентов* от общего количества членов такой организации и вступают в действие не ранее чем через 10 дней после их принятия.

**11. Документы, принятые СРО**, изменения в них, решения о признании их утратившими силу, в срок не позднее трех дней с даты принятия подлежат размещению на сайте принявшей их организации в сети «Интернет».

Документы и решения, принятые общим собранием членов СРО, подлежат также в указанный срок направлению на электронном и бумажном носителе в орган, осуществляющий надзор за СРО.

Казалось бы, **общие правила определены. Что же нас, специалистов, ждет дальше?**

Для ответа на этот вопрос попытаемся оценить возможных участников и их перспективы на этапе становления рынка саморегулирования градостроительной деятельности в Российской Федерации.

Для начала определимся с некоторыми понятиями и соответствующими им определениями по сути действующего российского законодательства.

Субъект предпринимательской деятельности — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель ставит конечной целью достижение коммерческого (т.е. количественного) результата — извлечение прибыли. Известно, что стремление к чрезмерной выгоде в итоге приводит к снижению безопасности (надежности) продукции.

Прерогативой субъекта профессиональной деятельности, как правило, является качественная основа деятельности (повышенные требования к выполняемым

работам (оказываемым услугам)), которые определяют «узнаваемость» данного субъекта на рынке трудовых ресурсов.

На основе выше изложенного очевидны выводы:

1. Понятие «профессионализм» относится, как правило, к специалистам — физическим лицам. Поэтому, наличие специалистов (профессионалов) определенного количества и уровня подготовки в конкретной организации (т.е. у субъекта предпринимательской деятельности), должно характеризовать профессиональные качества каждой конкретной организации.

2. В процессе хозяйственной деятельности возможен конфликт между коммерческими интересами конкретной организации и профессиональными интересами специалистов — ее сотрудников.

3. Качество выполнения работ (оказания услуг) и конечная безопасность продукции достигаются в виде консенсуса профессиональных и коммерческих интересов.

По законодательству одним из способов защиты общественных интересов субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности является их объединение в виде некоммерческих организаций. Образующие при этом профессиональные сообщества имеют в своем наименовании *общество* или *партнерство*, а объединения предпринимателей, как правило, именуется *ассоциациями* или союзами.

*Общества (партнерства)* ставят своей первоочередной задачей защиту профессиональных интересов участников (членов).

Главной целью *ассоциаций (союзов)* является защита коммерческих интересов. Такова основная суть этих организаций, и не важно, что в учредительных документах могут указываться иные задачи.

Выделим для анализа наиболее известные профессиональные сообщества общероссийского уровня, которые потенциально могут принять основное участие в становлении системы саморегулирования в России.

Объединения, сформированные на профессиональной основе:

- Гильдия градостроителей;
- Российское общество инженеров строительства (РОИС);
- Российское общество по механике грунтов, геотехнике и фундаментостроению (РОМГТиФ);
- Саморегулируемая организация по строительству и защите от природных рисков (СРО РОСС);

— Союз архитекторов России (САР).

В области градостроительной деятельности наиболее известны следующие объединения юридических лиц, созданные для защиты коммерческих интересов своих членов:

- Ассоциация строителей России (АСР);
- Ассоциация инженерные изыскания в строительстве (АИИС);
- Ассоциация «Российское объединение по инженерным изысканиям в строительстве» (АРОИИС);
- Российская ассоциация по сейсмостойкому строительству и защите от природных и техногенных рисков (РАСС);
- Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП);
- Российский союз строителей (РСС);
- Союз проектировщиков России (СПР).

*Примечание: Объединения производителей конкретной продукции в настоящей статье не рассматриваются.*

Анализ деятельности всех вышеперечисленных организаций применительно к проблеме саморегулирования градостроительной деятельности показал следующее.

1. В продвижении концепции саморегулирования градостроительной деятельности до настоящего времени основной движущей силой являлись *объединения хозяйствующих субъектов (Ассоциации и Союзы)*, главными целями которых является защита корпоративных и коммерческих интересов своих членов.

Именно эти организации заинтересованы в снижении контроля государства за их деятельностью, с целью увеличения прибыли.

2. Профессиональным сообществам в действующей системе саморегулирования выделен незначительный и достаточно уязвимый, с правовой точки зрения, сектор для участия. Более того, организационно-правовая форма организаций типа РОМГТиФ, САР, РОИС такова, что их реорганизация в СРО приведет к ломке устоявшейся структуры без очевидной пользы для решаемых этими организациями задач. А это, в условиях накопленного авторитета и узнаваемости — неприемлемо.

Таким образом, для САР и РОМГТиФ возможный и эффективный путь к участию в саморегулировании заключается в поддержке интересов действующих СРО (например, РОСС, Гильдия строителей) или создания новой СРО на профессиональной основе.

При первом варианте будущая совмест-

ная деятельность, например, может заключаться в формировании общих правил деятельности, совместной стандартизации, системы сертификации специалистов и аттестации фирм с их участием.

3. Специалисты и научные подразделения Российской Академии Наук (РАН), Российской академии архитектуры и строительных наук (РААСН) в настоящий момент, в большей части не принимали участие в процессе самоорганизации градостроительной деятельности.

От того, какие СРО они поддержат, сильно зависит конечный успех идеи саморегулирования по направлениям «проектирование» и «инженерные изыскания».

4. Очевидные ближайшие перспективы саморегулирования — стремление *ассоциаций и союзов* по строительству и изысканиям «поднять под себя рынок работ (услуг)» в смежных областях деятельности (архитектурно-строительное проектирование, техническое обследование и пр.) и создание так называемых «ручных» СРО соответствующей направленности. РОИС, как объединение физических лиц, не являясь самостоятельным игроком, вероятнее всего будет способствовать решению задачи в такой постановке.

Обозначенные интересы также не противоречат деятельности СПР, который ставит своей целью объединение наиболее крупных проектных организаций, которые, как правило, входят в крупные строительные холдинги или корпорации.

Очевидно, что коммерческие цели СПР неприемлемы для большинства региональных организаций, которые в большинстве своем являются предприятиями среднего и малого бизнеса.

5. РСПП вряд ли станет самостоятельным игроком в градостроительной деятельности и, вероятнее всего поддержит, АСР и РСС. Российский союз строителей, в свою очередь, не имеет перспективы стать самостоятельным игроком в качестве СРО, так как:

- являясь союзом работодателей, имеет неприемлемую для реорганизации в СРО организационно-правовую форму и дальнейшего участия в градостроительной деятельности;
- региональные отделения РСС предпримут попытки стать самостоятельными СРО.

Прогнозные оценки по развитию саморегулирования.

Вероятный прогноз развития событий в сфере саморегулирования сформирован исходя из следующих известных фактов.

На начальной стадии формирования системы саморегулирования градостроительной деятельности в России между коммерческими объединениями будут создаваться так называемые «пулы», т.е. объединения по «тактическим задачам», главная цель которых — занять достойное место в своей нише деятельности.

Такие объединения обычно недолговечны из-за наличия постоянного «конфликта» коммерческих интересов в условиях рыночной экономики.

Противостоять коммерческому «лобби» будут объединения участников (те же пулы), сформированные на профессиональной основе. Как показывает международная практика, такие союзы более долговечны и устойчивы, т.е. имеют долгосрочную перспективу.

Исходя из этого, вероятен следующий сценарий развития событий.

1. По направлению «строительство, реконструкция и ремонт» объединение будет происходить на общероссийском уровне при активном участии АСР и путем создания региональных организаций, созданных на базе отделений РСС или самостоятельно при поддержке местных администраций.

Главной особенностью саморегулирования в этой области станут постоянные противоречия между крупными организациями и средним (мелким) бизнесом.

Профессиональная сторона вопроса при этом отойдет на последний план.

2. По направлению «архитектурно-строительное проектирование» основные участники объединятся вокруг СПР (представитель крупных, в основном московских организаций) и СРО РОСС, сделавшей ставку на региональных участников и профессиональные качества специалистов, чья деятельность имеет непосредственное отношение к обеспечению безопасности и надежности объектов.

Будут иметь попытки создания СРО как межрегионального уровня, так «ручных» организаций под контролем крупных строительных корпораций и их ассоциаций (союзов).

В своей деятельности организации — потенциальные члены и партнеры СПР и СРО РОСС смогут ориентироваться на мнение научных и проектных организаций РАН и РААСН, а также профессиональных объединений типа САВ, Гильдии градостроителей, РОМГТиФ и РАСС.

Очевидно, что в данном направлении градостроительной деятельности гораздо более значительно проявится заинтересо-

ванность участников в установлении требований к профессиональным качествам организаций и специалистов.

Наиболее интересные перспективы имеет установление устойчивых отношений между СРО РОСС с одной стороны, РОМГТиФ, САВ, РАСС и Гильдией градостроителей, с другой стороны, а также объединение их совместных усилий по созданию на профессиональной основе общей системы стандартизации, гармонизированных правил саморегулирования и сертификации.

3. В области «инженерных изысканий» создание региональных СРО перспективы не имеет. Основными участниками беспромысловой борьбы за этот рынок на коммерческой основе станут АРОИИС (основной участник — ОАО «Росстройизыскания») и АИИС (основной участник — ОАО ПНИИИС). Именно эти организации будут способствовать созданию СРО на базе уже действующих объединений или созданию новой организации.

В сложившейся ситуации строительные корпорации и их объединения, для реализации своих интересов, будут поощрять деятельность обеих организаций.

Конечное развитие ситуации будет зависеть также от позиции академической науки (РАН, РААСН) в лице таких организаций как ЦНИИП градостроительства, НИИОСП и др., а также того, кто получит поддержку со стороны профессиональных объединений типа «Гильдия градостроителей», РАСС, РОМГТиФ, САВ и СРО РОСС.

### **Заключение**

1. Реализация законодательно обозначенной стратегии саморегулирования градостроительной деятельности в сложившейся обстановке, в случае непринятия превентивных мер по объединению участников на профессиональной основе, неизбежно отразится на качестве градостроительной деятельности и безопасности территорий Российской Федерации.

2. Если исходить из постулата, что саморегулирование является «неизбежным злом», снижение рисков и смягчение негативных последствий его внедрения в практику градостроительной деятельности возможно путем:

— активного включения в этот процесс научной общественности и профессиональных участников градостроительной деятельности;

— создания и внедрения ими комплексной системы социальной ответственности специалистов и организаций за результаты работ (услуг);

— информационной открытости такой деятельности.

3. Условия для благоприятного развития саморегулирования градостроительной деятельности зависят от сохранения баланса коммерческих и профессиональных интересов, который достигается в результате следующего:

I. Представляется целесообразным объединение и активное участие организаций и специалистов — представителей академической науки, основных профессиональных объединений (АРОИИС, РАСС, РОМГТиФ, САВ), их членов и партнеров в рамках саморегулируемых организаций типа СРО РОСС (архитектурно-строительное проектирование) и Гильдия градостроителей (инженерные изыскания).

II. В системе «СРО РОСС — Гильдия градостроителей — Члены и Партнеры» формируются:

— обобщенный классификатор видов градостроительной деятельности;

— единая концепция саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности и программа развития, где конкретизируются задачи и профессиональные интересы главных участников (например, по направлениям: архитектура, территориальное планирование, сейсмический риск и пр.);

— единый (сводный) реестр (регистр) специалистов и организаций, а также порядок и правила его ведения;

— единая система стандартизации, включая правила саморегулирования и требования к специалистам, с размежеванием конкретных задач и их гармонизацией;

— совместные рабочие органы (технический комитет, национальный комитеты, экспертный совет и пр.).

После установления общих правил, на втором этапе, можно будет размежеваться по направлениям экономической деятельности, видам работ и оказываемых услуг в области градостроительства.

III. Саморегулирование по направлениям «проектирование» и «инженерные изыскания» осуществляется при постоянном деловом контакте с региональными СРО, объявившими своей главной целью тематику по направлению «строительство, реконструкция, капитальный ремонт».

Реализация такого подхода поможет противопоставить экспансии коммерческого начала на рынок профессиональных услуг в области проектирования и инженерных изысканий, которые, в конечном счете, составляют главную основу обеспечения безопасности конечной продукции.