

Гизатуллина Виктория Бореевна

главный специалист-эксперт

Министерство финансов Российской Федерации

г. Москва

магистрант

АНО ВО «Московский информационно-технологический университет –
Московский архитектурно-строительный институт»

DOI 10.21661/r-465377

ВЗАИМОВЛИЯНИЕ СИСТЕМЫ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ И КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ НА ИЗМЕНЕНИЕ СТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

***Аннотация:** законодательство строительной отрасли развивается в двух взаимосвязанных направлениях: в направлении развития системы саморегулирования, пришедшей на смену лицензированию, и в направлении развития контрактной системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Положения системы саморегулирования и контрактной системы налагают дополнительные требования на участников строительной деятельности, по сравнению с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Оба вышеуказанные направления определяют существенные особенности допуска к подрядным работам, порядка заключения и исполнения договора подряда, контроля за надлежащим выполнением обязательств и привлечения к ответственности сторон договора. Настоящее исследование посвящено рассмотрению взаимного влияния системы саморегулирования и контрактной системы на изменение строительного законодательства.*

***Ключевые слова:** государственный заказчик, муниципальный заказчик, государственный контракт, муниципальный контракт, контрактная система в сфере закупок, единая информационная система в сфере закупок, саморегулирование, саморегулируемая организация, национальное объединение саморегулируемых организаций.*

В связи с развитием строительной индустрии развивается строительное законодательство, которое основано на положениях разных отраслей права: гражданского, градостроительного, административного, финансового, земельного, и других.

Объект, создаваемый в результате выполнения работ строительного подряда, используется длительное время и имеет большой гарантийный срок, создается на месте его эксплуатации и не подлежит перемещению, имеет потенциальную опасность для третьих лиц, вследствие чего процесс его создания регулируется на государственном уровне [20, с. 1].

На сегодняшний день законодательство строительной отрасли развивается на государственном уровне по двум взаимосвязанным направлениям: в направлении развития системы саморегулирования, пришедшей на смену лицензированию, и в направлении развития контрактной системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В рамках системы саморегулирования и контрактной системы законодательство развивается за счет совместных разработок. Введенная в строительстве система обязательного саморегулирования в большей части обслуживает государственную контрактную систему, нежели частный бизнес, как предполагалось ранее Концепцией совершенствования механизмов саморегулирования, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30.12.2015 №2776-р (далее – Концепция).

Взаимные разработки обусловлены тем, что с одной стороны саморегулирование в сфере строительства призвано обслуживать инновационную деятельность в сфере государственных капитальных вложений, а с другой стороны контрактная система создает плацдарм для внедрения и апробирования новшеств системы саморегулирования, кроме того, единая информационная система в сфере закупок предоставляет практический материал для анализа и новых разработок.

Требования обязательного саморегулирования и контрактной системы в сфере госзакупок определяют существенные особенности порядка заключения

договоров на осуществление проектно-изыскательских работ и строительного подряда, а также исполнения договорных обязательств и привлечения к ответственности сторон договора, без знания которых на сегодняшний день не может обойтись ни государственный заказчик, ни генподрядчик.

Обязательное саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта основано в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о СРО) на нормах главы 6.1 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) и обеспечивает предпринимательскую деятельность в сфере строительства профессиональными стандартами и правилами, а также определяет порядок контроля за их соблюдением.

На нормах Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон №44-ФЗ) и Федерального закона от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон №223-ФЗ) основан порядок выбора подрядчика, заключения и исполнения договоров строительного подряда для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с ч. 4 ст. 24 Закона о СРО права на разработку единых стандартов и правил саморегулируемых организаций, условий членства субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях – членах ассоциации (союза), на разрешение споров в третейском суде, на профессиональное обучение и аттестацию работников членов саморегулируемых организаций, на сертификацию произведенных ими товаров (работ, услуг), на раскрытие информации, а также иные права саморегулируемых организаций переданы на основании ч. 8 ст. 55.20 ГрК РФ национальным объединениям саморегулируемых организаций (далее – НО СРО).

В настоящее время стандарты, ориентированные на развитие требований федеральных документов – национальных стандартов (ГОСТ) и сводов правил

(СНиП) с учетом положений международных, европейских и других зарубежных стандартов на процессы выполнения работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства разрабатывает и утверждает национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство (далее – Национальное объединение строителей или НОСТРОЙ).

Стандарты НОСТРОЙ влияют на содержание существенных условий договора строительного подряда, порядок его исполнения и принятия в эксплуатацию объекта капитального строительства.

НОСТРОЙ совместно с Национальным объединением изыскателей и проектировщиков (далее – НОПРИЗ) разрабатывает стандарты по предложениям проектно-изыскательских и строительных организаций, а также СРО и их членов для дальнейшего использования в саморегулируемых организациях. Разработка стандартов осуществляется по правилам и процедурам, предусмотренным для разработки национальных стандартов. Стандарты проходят процедуры публичного обсуждения, согласования в профильных Комитетах НОСТРОЙ, экспертизы в Ростехнадзоре и утверждаются Советом НОСТРОЙ [19, с. 2].

Кроме того, НОСТРОЙ согласовывает разрабатываемые стандарты со всеми заинтересованными структурами, в том числе с Ростехнадзором, а самое главное с крупнейшими отраслевыми заказчиками и потребителями (государственными предприятиями и корпорациями, крупными холдингами). Часть стандартов НОСТРОЙ проходят экспертизу в международном экспертном учреждении в сфере строительства ТЮФ Рейнланд. Утвержденные стандарты НОСТРОЙ (система стандартизации НОСТРОЙ, стандарты на процессы выполнения работ, стандарты деятельности СРО, квалификационные стандарты) и проекты стандартов для публичного обсуждения размещены на сайте НОСТРОЙ [19, с. 2–3].

Стандарты НОСТРОЙ активно внедряются при разработке государственных контрактов по закупкам проектно-изыскательских и строительных работ, а также работ по проведению строительного контроля и надзора.

Организации, применяющие стандарты НОСТРОЙ, получают конкурентные преимущества при участии в государственных закупках.

Стандарты НОСТРОЙ используются при проведении независимой экспертизы досудебных разбирательств, связанных с причинением вреда при возникновении страховых случаев. На стандарты НОСТРОЙ в своих решениях ссылаются арбитражные суды (Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 08.06.2017 №Ф06–21369/2017 по делу №А55–17103/2016, Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 26.06.2017 №06АП–2877/2017 по делу №А73–2073/2017, Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.04.2017 №11АП–1766/2017 по делу №А55–20771/2016).

Наличие в условиях договоров строительного подряда заключаемых с использованием конкурсных процедур стандартов НОСТРОЙ позволяет обеспечить выбор надежного генподрядчика, повысить имущественную ответственность подрядной организации, применить современные инновационные технологии и стандарты, повысить качество и безопасность строительных работ [19, с. 2–6].

НОСТРОЙ для государственных и муниципальных закупок в строительстве разрабатываются инновационные законопроекты:

1) введение принципа «пакетных торгов» в Единой информационной системе в сфере закупок, заключающегося в создании и ведении модуля «Информационная база подрядных организаций и строительного подряда» содержащего комплексное описание закупки подрядных работ, которая позволяет создать базовую классификацию инвестиционно-строительных контрактов, контрактные модели по типам заказчиков, базовый реестр контрактов FIDIC, эффективное управление стоимостью через оценку ценообразования, управление стоимостью через контрактную модель;

2) проект закона «О подрядных торгах в строительстве», который объединил бы большое количество подзаконных актов, уточняющих положения Закона

№44-ФЗ в сфере строительства, по отношению к которому Закон №44-ФЗ являлся бы рамочным [20, с. 2–3].

НОСТРОЙ разрабатывает свои стандарты путем переработки прежних федеральных стандартов. В настоящее время НОСТРОЙ еще не достигнут уровень развития, который необходим для разработки и установления новых стандартов и правил строительной деятельности на научной основе.

Положительный вклад в развитие стандартизации строительной индустрии может вносить государственная контрактная система в сфере закупок, которая имеет развитые информационные ресурсы – единую информационную систему в сфере закупок, высокий уровень квалификации задействованных кадров контрактных служб заказчика, а также целенаправленное развитие в сторону совершенствования и унификации законодательства о процедурах заключения, исполнения, изменения и прекращения договоров строительного подряда для государственных и муниципальных нужд. Именно государство для своих нужд может финансировать развитие научных разработок по стандартизации в строительной отрасли.

Государственная контрактная система в сфере закупок имеет возможность использования государственного научного потенциала при внедрении инновационных технологий и вложении государственных инвестиций, которые могут служить источником развития профессиональных стандартов НОСТРОЙ на научной основе. Поэтому многие изменения системы саморегулирования, такие как отмена лицензирования, введение имущественной ответственности членов СРО посредством создания компенсационных фондов СРО и, наконец, развитие стандартизации в строительной отрасли национальными объединениями СРО, направлены именно на поддержку государственного сектора экономики.

Национальные объединения СРО ведут национальные реестры специалистов по организации инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства.

Одним из приоритетных направлений деятельности НОСТРОЙ является организация повышения квалификации и аттестации специалистов членов

НОСТРОЙ с применением современных стандартов НОСТРОЙ на правила производства работ в строительстве на базе Единой системы аттестации руководителей и специалистов строительного комплекса (ЕСА НОСТРОЙ) [19, с. 3].

Кроме того, квалифицированный заказчик должен контролировать исполнение контракта в соответствии с действующими стандартами по качеству сам либо путем консолидации закупок по отраслям, быть в состоянии защитить свои интересы в суде. В этой связи Минстрой России разрабатывает модуль технического заказчика на всю федеральную стройку в России на базе позитивного опыта госкорпорации по атомной энергии «Росатом» [20, с. 2].

Система аттестации НОСТРОЙ может оказывать существенную помощь при аттестации не только специалистов членов СРО, но и специалистов в сфере госзакупок.

С 1 июля 2017 года в соответствии с ч. 5 ст. 48, ч. 2 ст. 52 и ст. 55.8 ГрК РФ подготовка проектной документации, осуществление работ по договорам строительного подряда, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами СРО, при этом, свидетельство о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, не требуется.

Также с 1 июля 2017 года полностью отменяются требования о членстве в СРО в отношении организаций, выполняющих строительные работы в рамках субподрядных договоров.

При заключении техническим заказчиком (застройщиком) договора на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации или строительство технический заказчик обязан быть членом СРО. Заказчик (застройщик), не являющийся членом СРО, с 1 июля 2017 года не вправе готовить сметную документацию самостоятельно, даже при наличии в штате соответствующих специалистов [12, с. 4].

Генеральный подрядчик также обязан быть членом СРО за исключением случаев, когда стоимость работ по договору строительного подряда не превышает три миллиона рублей или работы выполняются по контрактам, в которых заказчик и подрядчик являются бюджетными организациями.

С целью повышения качества строительных работ и упрощения рассмотрения финансовых споров по договорам строительного подряда государством через систему саморегулирования внедрен механизм внесудебного разрешения споров саморегулируемыми организациями за счет введения коллективной имущественной ответственности членов СРО посредством формирования компенсационных фондов:

1) строительный объект имеет потенциальную опасность для третьих лиц, поэтому в рамках системы саморегулирования предусмотрена солидарная ответственность СРО за счет создания компенсационного фонда возмещения вреда в соответствии со ст. 60 ГрК РФ (при деликтных отношениях);

2) за эффективностью бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства необходим контроль, поэтому в рамках системы саморегулирования предусмотрена субсидиарная ответственность СРО за ненадлежащее исполнение членами СРО договоров, заключенных с использованием конкурентных способов заключения договоров в соответствии со ст. 60.1 ГрК РФ.

Субсидиарная ответственность СРО по возмещению ущерба, причиненного вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения членом СРО обязательств по договорам подряда на выполнение инженерных изысканий, проектной документации, строительного подряда, заключенным в рамках процедуры государственных (муниципальных) закупок, указывает на то, что система обязательного саморегулирования обслуживает в первую очередь государственные и муниципальные закупки.

Согласно ч. 3 ст. 55.8 ГрК РФ член СРО имеет право выполнять работы по договору подряда, заключаемому с использованием конкурентных способов заключения договоров, при одновременном соблюдении следующих двух условий:

1) наличие у СРО, членом которой он является, отдельного компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств;

2) совокупный размер обязательств по государственным контрактам члена СРО не превышает предельный размер обязательств, исходя из которого внесен членский взнос в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств.

При этом количество договоров подряда, которые могут быть заключены членом СРО с использованием конкурентных способов заключения договоров, не ограничивается, а в расчет предельного размера обязательств не включаются обязательства по уже исполненным договорам [12, с. 4–5].

Сегодня наведение порядка в сфере государственных закупок проектно-изыскательских работ и работ строительного подряда является одной из приоритетных задач экономической политики государства, поскольку именно в этой сфере вкладываются основные государственные инвестиции, внедряются инновации. Кроме того, для любого субъекта предпринимательства получение государственного заказа на строительство является шансом повысить уровень конкурентоспособности и рентабельности [17, с. 1].

Законы №44-ФЗ и №223-ФЗ при установлении требований к участникам о членстве в СРО требуют от заказчиков в составе заявки указать документ, подтверждающий соответствие участника закупки установленному требованию о членстве в СРО, таким документом с 1 июля 2017 года является выписка из реестра членов СРО в соответствии с ч. 4 ст. 55.17 ГрК РФ [12, с. 5].

Во исполнение ч. 2 ст. 4 Закона №44-ФЗ постановлением Правительства РФ от 23.12.2015 №1414 (ред. от 13.04.2017) «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» установлен порядок функционирования единой информационной системы в сфере закупок, которая обеспечивает НОСТРОЙ сведениями для дальнейшего развития стандартизации, наиболее ценными из которых являются реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), библиотека типовых контрактов и типовых условий контрактов, реестр единственных поставщиков товара, производство которого создается или модернизируется и (или) осваивается на территории Российской

Федерации, информация о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг.

Ценность контрактной системы для строительной сферы состоит не столько в антидемпинговых мерах, сколько в строгом упорядочивании гражданско-правовых отношений в строительной сфере за счет типологизации договоров, проведения централизованных закупок и развития профессионализма заказчиков (застройщиков).

Контрактной системой разработано банковское сопровождение контрактов в случаях, установленных ст. 35 Закона №44-ФЗ, которое можно использовать в рамках всей системы саморегулирования.

Проведенное научное исследование показало, что в настоящее время в рамках контрактной системы в сфере закупок проводится большая работа по разработке на основе отраслевых стандартов различных видов типовых договоров строительного подряда, а также методик и порядка их заключения, исполнения, изменения и прекращения, которые имеют актуальное значение для всех участников торгового оборота в строительной сфере.

Анализ эмпирического материала, проведенный на основании решений арбитражных судов, указывает на положительное влияние контрактной системы в сфере закупок на совершенствование российского законодательства в строительной отрасли в рамках комплексного взаимодействия с системой саморегулирования, поскольку унификация национальных строительных норм, стандартов и правил неизбежно ведет к унификации форм договора строительного подряда, а также к углубленному анализу гражданско-правовых норм.

Учитывая изложенное, совершенствовать положения законодательства в сфере строительного подряда необходимо путем создания методик составления подрядных договоров с использованием стандартов и других информационных ресурсов НОСТРОЙ и структурированного эмпирического материала,работанного в единой информационной системе в сфере закупок.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 №14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 29.01.1996. – №5. – Ст. 410.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2017) // Собрание законодательства РФ. – 03.01.2005. – №1 (часть 1). – Ст. 16.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 08.04.2013. – №14. – Ст. 1652.
4. Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. – 25.07.2011. – №30 (ч. 1). – Ст. 4571.
5. Федеральный закон от 30.12.2009 №384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // Собрание законодательства РФ. – 04.01.2010. – №1. – Ст. 5.
6. Федеральный закон от 01.12.2007 №315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О саморегулируемых организациях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2016) // Собрание законодательства РФ. – 03.12.2007. – №49. – Ст. 6076.
7. Федеральный закон от 27.12.2002 №184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ. – 30.12.2002. – №52 (ч. 1). – Ст. 5140.
8. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015 №2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – №2 (часть II). – Ст. 458.
9. Гринев В.П. Особенности правового регулирования закупок в сфере капитального строительства // Право и экономика. – 2015. – №2. – С. 22–28.
10. Гусева Т.А. О роли саморегулируемых организаций в обеспечении государственных и муниципальных закупок в сфере строительства / Т.А. Гусева,

А.В. Забелин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – №11. – С. 52–57.

11. Диденко А.А. Полномочия НОПРИЗ и НОСТРОЙ по запросу сведений (информации) от своих членов для ведения реестров // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 5. – С. 58–64.

12. Евсташенков А.Н. Отдельные вопросы закупок строительных работ в рамках Законов 44-ФЗ и 223-ФЗ // Прогосзаказ.рф. – 2017. – № 6. – С. 6–21.

13. Егорова М.А. Роль национальных объединений саморегулируемых организаций в регулировании предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов // Право и экономика. – 2016. – №10. – С. 4–7.

14. Захаренко Д.С. Договорные конструкции в законодательстве о федеральной контрактной системе // Юридический мир. – 2016. – №10. – С. 32–35.

15. Ильин А.Ю. Финансовый контроль при реализации государственного оборонного заказа / А.Ю. Ильин, Л.М. Гулиева // Налоги. – 2017. – № 2. – С. 25–27.

16. Забелин А.В. Особенности описания объекта государственных и муниципальных закупок строительных работ // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 3. – С. 80–83.

17. Овечкин В. Госзакупки: чего ждать от закона? // ЭЖ-Юрист. – 2017. – №25. – С. 26–27.

18. Отнюкова Г.Д. Саморегулируемые организации в сфере строительства // Предпринимательское право. – 2014. – № 4. – С. 3–9.

19. Пугачев С.В. Правовые вопросы разработки и применения стандартов НОСТРОЙ на процессы выполнения работ в строительстве // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – №10. – С. 16–21.

20. Центр должен быть один. Вероятность заказчика на всю стройку в России обсудили за Круглым столом // Информационно-аналитическое издание: Бюллетень оперативной информации. Московские торги. – 2015. – № 5. – С. 38–41.