

В. В. Романова*

СТАНДАРТЫ И ПРАВИЛА САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЭНЕРГОСТРОИТЕЛЬСТВЕ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, ОСОБЕННОСТИ, ПОРЯДОК УТВЕРЖДЕНИЯ

Разработка стандартов и правил предпринимательской деятельности является одним из основных направлений, составляющих содержание деятельности саморегулируемых организаций. Принимая во внимание, что данные документы играют важную роль в регулировании предпринимательской деятельности, в данной статье рассматриваются вопросы, касающиеся правовой природы стандартов и правил саморегулируемых организаций, анализируются особенности стандартов и правил, утвержденных на сегодняшний день саморегулируемыми организациями в области строительства энергетических объектов, и особенности, характерные для порядка утверждения данных документов.

Правовой анализ природы данных документов проводился на основании норм Федерального закона «О саморегулируемых организациях», Градостроительного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ, а также с учетом правовых исследований в научной и учебной правовой литературе.

Федеральный закон «О саморегулируемых организациях»¹ определяет стандарты и правила саморегулируемой организации как требования к осуществлению предпринимательской деятельности, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации (ч. 2 ст. 4). При этом Законом установлены также определенные требования к самим стандартам и правилам, согласно которым стандарты и правила саморегулируемых организаций должны соответствовать федеральным законам и принятым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам. Стандарты и правила саморегулируемой организации должны соответствовать правилам деловой этики, устранять или уменьшать конфликт интересов членов саморегулируемой организации, их работников и членов постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации, а также должны устанавливать запрет на осуществление членами саморегулируемой организации деятельности в ущерб иным субъектам предпринимательской деятельности, устанавливать требования, препятствующие недобросовестной конкуренции, совершению действий, причиняющих моральный вред или ущерб потребителям товаров (работ, услуг) и иным лицам, действий, причиняющих ущерб деловой репутации члена саморегулируемой организации либо деловой репутации саморегулируемой организации. Особого внимания заслуживает второе предложение ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О саморегулируемых организациях», согласно которому стандартами

* Романова Виктория Валерьевна, кандидат юридических наук, соискатель кафедры коммерческого права СПбГУ.

© В. В. Романова, 2011

E-mail: branchmp@mail.ru

¹ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Российская газета. 2007. 6 дек.

и правилами саморегулируемой организации могут устанавливаться дополнительные требования к предпринимательской деятельности определенного вида.

Из содержания вышеуказанных норм следует, что стандарты и правила саморегулируемой организации представляют собой документы, содержащие императивные нормы, подлежащие исполнению членами саморегулируемой организации. При этом саморегулируемые организации получают право нормотворчества в части установления дополнительных требований. Правовая природа стандартов и правил саморегулируемых организаций неоднократно исследовалась в правовой литературе, причем в отношении природы данных правил имеются различные точки зрения. Некоторые авторы, не отрицая, что стандарты и правила саморегулируемых организаций являются источниками права, определяют их как локальные нормативные акты,² некоторые авторы относят саморегулирование к особой разновидности подзаконного правового регулирования.³

Весьма интересным является вывод Д. О. Грачева о том, что правила саморегулируемых организаций являются одним из способов унификации обычаев делового оборота и деловых обыкновений, так как при разработке правил саморегулируемых организаций может проводиться обобщение существующих обычаев и деловых обыкновений и включение их в правила саморегулируемой организации.⁴ Теоретически такой довод возможен, однако необходимо учитывать, что обычаем делового оборота признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской деятельности правило поведения, не предусмотренное законодательством, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе. В то же время по смыслу закона саморегулируемым организациям делегировано право нормотворчества в той части, в которой это не предусмотрено федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными актами.

Таким образом, думается, что в данном случае законодатель предусмотрел возможность установления именно новых норм, не предусмотренных ранее как законодательными актами, так и обычаями делового оборота. При этом не вызывает сомнений, что данные стандарты и правила являются источниками права, актами, содержащими нормы гражданского права. Согласно п. 7 ст. 3 ГК РФ министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут издавать акты, содержащие нормы гражданского права, в случаях и в пределах, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, другими законами и иными правовыми актами. Поскольку саморегулирование заменяет в некоторых вопросах государственное регулирование, осуществляемое через определенные государственные органы, законодательное закрепление нормотворческой функции за саморегулируемыми организациями вполне обоснованно.

Учитывая общепризнанное деление права на частное и публичное, когда нормы публичного права обеспечивают прежде всего общезначимые (публичные) интересы, а нормы частного права направлены преимущественно на удовлетворение интересов

² Басова А. В. Саморегулируемые организации как субъекты предпринимательского права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15.

³ Максимович О. Н. Саморегулирование в сфере предпринимательской деятельности как проявление гражданско-правового метода регулирования общественных отношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 11.

⁴ Грачев Д. О. Правовой статус саморегулируемых организаций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 16.

отдельных субъектов,⁵ хотелось бы обратить внимание также на следующее. Во-первых, нормы, содержащиеся в правилах саморегулируемых организаций, устанавливаются самими субъектами предпринимательской деятельности, во-вторых, субъекты предпринимательской деятельности обязаны в силу закона разработать и утвердить такие правила, а в-третьих, по способу выражения стандарты и правила являются императивными, т. е. властно предписывающими субъектам однозначный вариант поведения, возлагая на них определенные обязанности.⁶ Совершенно очевидно, что стандарты и правила, утверждаемые саморегулируемыми организациями, в частности в области строительства энергетических объектов, не могут не обеспечивать интересы общества и государства в целом, а несоблюдение соответствующих стандартов и правил может повлечь неблагоприятные последствия не только для сторон отдельно взятого договора на строительство или модернизацию того или иного энергетического объекта.

При таких обстоятельствах более правильным будет предложение определения стандартов и правил саморегулируемых организаций как разрабатываемых и утверждаемых в соответствии с требованиями закона норм публичного и частного права, обязательных для исполнения субъектами предпринимательской деятельности.

Данный довод подтверждается и нормами действующего законодательства. В ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» также предусмотрено, что федеральными законами могут устанавливаться иные требования, стандарты и правила, а также особенности содержания, разработки и установления стандартов и правил саморегулируемых организаций. В отношении стандартов и правил саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства такие требования установлены Градостроительным кодексом РФ.⁷ В ч. 2 ст. 55.5 Градостроительного кодекса РФ сформулированы следующие требования к стандартам и правилам саморегулируемой организации. Саморегулируемая организация вправе разработать и утвердить:

1) стандарты саморегулируемых организаций, под которыми понимается документ, устанавливающий в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании правила выполнения работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, требования к результатам указанных работ, системе контроля за выполнением указанных работ;

2) правила саморегулирования — документ, устанавливающий требования к предпринимательской деятельности членов саморегулируемых организаций, за исключением требований, установленных законодательством РФ о техническом регулировании.

При этом саморегулируемая организация не вправе разрабатывать и утверждать документы, устанавливающие обязательные требования к членам саморегулируемой организации, их деятельности, за исключением разработки и утверждения стандартов и правил, указанных в данной статье.

⁵ Поляков А. В., Тимошина Е. В. Общая теория права: Учебник. СПб., 2005. С. 360, 362.

⁶ Там же. С. 363.

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ // Российская газета. 2004. 30 дек.

Следует отметить, что Градостроительным кодексом РФ предусмотрены и иные дополнительные запреты в части стандартов и правил саморегулируемых организаций. В соответствии с ч. 11 ст. 55.5 указанного Кодекса предусмотрено, что в стандарты саморегулируемой организации не могут включаться указания на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименования мест происхождения товаров или наименования производителей, требования к товарам, их производителям, к информации, работам, услугам в отношении производимых, выполняемых, оказываемых членами саморегулируемой организации соответственно товаров, работ, услуг и (или) используемых членами саморегулируемой организации строительных материалов, если такие требования влекут за собой недопущение, ограничение или устранение конкуренции.

Необходимо обратить внимание также на то, что стандарты и правила должны быть разработаны и утверждены субъектами предпринимательского права до момента обращения за получением статуса саморегулируемой организации. Согласно п. 8 ч. 8 ст. 20 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» копии предусмотренных стандартов и правил саморегулируемой организации представляются некоммерческой организацией в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. В связи с этим непоследовательным является довод Д. О. Грачева о том, что отсутствие правил саморегулируемой организации означает невозможность осуществлять деятельность в качестве саморегулируемой организации,⁸ поскольку отсутствие правил и стандартов означает невозможность получения статуса саморегулируемой организации согласно требованиям ст. 20 Федерального закона «О саморегулируемых организациях».

Правовой анализ порядка утверждения стандартов и правил саморегулируемой организации показывает следующее. В соответствии с ч. 7 ст. 17 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» утверждение стандартов и правил саморегулируемой организации, внесение в них изменений отнесено к компетенции постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации. При этом следует учитывать, что согласно ст. 15 данного Закона управление саморегулируемой организацией может быть как трехзвенным (общее собрание членов саморегулируемой организации, постоянно действующий коллегиальный орган управления саморегулируемой организации, исполнительный орган саморегулируемой организации), так и двухзвенным, в случае когда функции постоянно действующего коллегиального органа управления могут осуществляться общим собранием членов саморегулируемой организации. Более того, согласно ч. 8 ст. 17 указанного Закона вопрос об утверждении стандартов и правил саморегулируемой организации, о внесении в них изменений уставом некоммерческой организации может быть отнесен к компетенции общего собрания некоммерческой организации.

Закон не содержит четких указаний в отношении голосования по данному вопросу на общем собрании членов саморегулируемой организации или постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации. В Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» отсутствуют правила в отношении принятия решений общим собранием членов саморегулируемой организации, в отношении постоянно действующего коллегиального органа; в ч. 6 ст. 17 данного Закона

⁸ Грачев Д. О. Правовой статус саморегулируемых организаций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 16.

предусмотрено, что принятие этим органом решений устанавливается уставом некоммерческой организации. В уставах некоммерческих организаций этот вопрос разрешается по-разному.

Так, в уставе некоммерческого партнерства саморегулируемой организации «Объединение строителей объектов топливно-энергетического комплекса “Нефтегазстрой-Альянс”» утверждение требований к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, правил контроля за соблюдением членами данной организации требований к выдаче свидетельств о допуске, требований стандартов и правил, документа, устанавливающего требования к предпринимательской деятельности членов данной организации, отнесено к компетенции общего собрания членов организации. В отношении принятия решений общим собранием уставом СРО НП «Нефтегазстрой-Альянс» предусмотрено, что общее собрание членов организации принимает решения по вопросам его компетенции простым большинством голосов присутствующих на общем собрании, а по вопросам исключительной компетенции общего собрания решения принимаются 3/5 присутствующих на общем собрании членов.

В уставе саморегулируемой организации некоммерческое партнерство «Объединение энергостроителей» утверждение стандартов и правил также отнесено к исключительной компетенции общего собрания членов, но установлено, что решения общего собрания по вопросам его компетенции принимаются простым большинством голосов членов партнерства, присутствующих на собрании.

Следует обратить внимание на то, что согласно п. 4 ст. 29 Федерального закона «О некоммерческих организациях» решение общего собрания членов некоммерческой организации по вопросам исключительной компетенции высшего органа управления некоммерческой организации принимается единогласно или квалифицированным большинством голосов. По смыслу данного Закона решения по ряду вопросов, отнесенных к компетенции общего собрания, должны приниматься единогласно.

В то же время в соответствии с требованиями Федерального закона «О саморегулируемых организациях» вопрос об утверждении стандартов и правил не отнесен к исключительной компетенции общего собрания. При таких обстоятельствах возникают два вопроса: о возможности расширения в уставе по сравнению с закрепленными в законе перечня вопросов, отнесенных к исключительной компетенции общего собрания членов некоммерческой организации, и о допустимости принятия решения простым большинством голосов по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции общего собрания членов некоммерческой организации.

Анализ норм федеральных законов «О саморегулируемых организациях», «О некоммерческих организациях», Градостроительного кодекса РФ показывает, что утверждение стандартов и правил применительно к саморегулируемым организациям, осуществляющим строительство, в том числе энергетических объектов, отнесено к исключительной компетенции общего собрания. Перечень вопросов, относимых к исключительной компетенции общего собрания членов саморегулируемой организации, определяется вышеуказанными федеральными законами, иными федеральными законами и уставом саморегулируемой организации. Решение по данным вопросам должно приниматься квалифицированным большинством голосов.

Рассматривая особенности стандартов и правил саморегулируемых организаций в области строительства, следует учитывать, что согласно ст. 55.5 Градостроительного

кодекса РФ саморегулируемая организация обязана разработать и утвердить требования к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, под которыми понимается документ, устанавливающий условия выдачи саморегулируемой организацией свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства; правила контроля в области саморегулирования — документ, устанавливающий правила контроля за соблюдением членами саморегулируемой организации требований к выдаче свидетельств о допуске, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования; документ, устанавливающий систему мер дисциплинарного воздействия за несоблюдением членами саморегулируемой организации требований к выдаче свидетельств о допуске, правил контроля в области саморегулирования, требований технических регламентов, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования.

В настоящее время действующими саморегулируемыми организациями в области энергостроения разработаны и утверждены следующие правила:

— саморегулируемой организацией Некоммерческое партнерство «Объединение энергостроителей»: Система стандартов и правил предпринимательской деятельности членов; Правила саморегулирования; Положение о требованиях к выдаче и условиях выдачи свидетельств; Положение о требованиях к страхованию; Правила контроля над предпринимательской деятельностью членов; Правила обеспечения имущественной ответственности и др.;⁹

— саморегулируемой организацией Некоммерческое партнерство «Объединение объектов топливно-энергетического комплекса “Нефтегазстрой-Альянс”»: стандарт «Правила создания стандартов»; стандарт «Общие требования выполнения работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, по строительству, капитальному ремонту и реконструкции» от 11 декабря 2009 г.;

— саморегулируемой организацией Некоммерческое партнерство «Союз организаций, осуществляющих работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту оборудования, работающего под давлением, и газового оборудования “Котломонтаж-сервис”»: ¹¹ требования к выдаче членам Партнерства свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства; Правила контроля соблюдения членами Партнерства требований к выдаче свидетельств о допуске к работам, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования; о порядке выдачи членам Партнерства свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

В Правилах саморегулирования Некоммерческого партнерства «Объединение энергостроителей» (НП ОЭС) закреплено, что данные правила обеспечивают интересы заказчиков в электроэнергетике путем разработки руководящих документов, определяющих требования о допуске к видам работ на объектах капитального строительства в энергетике: электросетевое хозяйство, объекты генерации, объекты электроэнергетики в отраслях ТЭК, транспорта, промышленности, строительного комплекса. Данные

⁹ www.energosro.ru

¹⁰ www.np-ngsa.ru

¹¹ kgmservis@gmail.com

правила включают в себя не только принципы деятельности партнерства, но и перечень основных функций партнерства, а также требования к осуществлению членами партнерства предпринимательской деятельности. В указанных Правилах перечислены также требования к условиям договоров строительного подряда, заключаемых членами Партнерства с заказчиками (потребителями). Включение таких условий в Правила не случайно. Такая возможность предусмотрена законом.

В ч. 12 ст. 55.5 Градостроительного кодекса РФ закреплено, что правилами саморегулирования могут устанавливаться условия, подлежащие включению в договор подряда и обеспечивающие защиту интересов заказчиков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, относительно предупреждения и разрешения конфликтных ситуаций с заказчиками этих работ, пользователями результатами этих работ; требования о страховании членами саморегулируемой организации гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, условия такого страхования; требования о страховании иных связанных с выполнением строительно-монтажных работ рисков, о страховании работников индивидуального предпринимателя, работников юридического лица от несчастных случаев и болезней, условия такого страхования; требования о наличии сертификатов соответствия работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, сертификатов системы управления качеством таких работ, выданных при осуществлении добровольного подтверждения соответствия в определенной системе добровольной сертификации; требования к содержанию рекламы, распространяемой исполнителями работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Возникает вопрос о том, не нарушает ли данная норма предусмотренный Гражданским кодексом РФ принцип свободы договора. Фактически при реализации саморегулируемой организацией полномочий, предусмотренных ч. 12 ст. 55.5 Градостроительного кодекса РФ, в утверждаемые правила будут включены императивные для сторон договора подряда нормы права.

Приведенная выше норма Градостроительного кодекса РФ свидетельствует о делегировании дополнительных полномочий саморегулируемым организациям в части регулирования предпринимательской деятельности своих членов. Однако должен ли заказчик строительства следовать данным правилам? Можно ли обязать заказчика подписать договор с учетом правил саморегулируемой организации, членом которой является подрядчик? Согласно ч. 4 ст. 421 Гражданского кодекса РФ условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами. Данный пункт ст. 421 Гражданского кодекса РФ имеет отсылку на ст. 422 Гражданского кодекса РФ, в которой установлено, что договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения. Исходя из смысла данных норм получается, что если правовыми актами, принятыми во исполнение соответствующего закона, установлены определенные условия договора, стороны должны ими руководствоваться. Но в любом случае нормы таких правовых актов не должны противоречить нормам действующих законов.

В связи с реализацией нормы, предусмотренной в ч. 12 ст. 55.5 Градостроительного кодекса РФ, возникает также вопрос, связанный с заключением договора подряда на

торгах. Зачастую предметом торгов является право на заключение договора. Как правило, проект договора в таком случае разработан заказчиком или организатором торгов. В случае если в торгах принимают участие несколько потенциальных подрядчиков — членов соответствующих саморегулируемых организаций, у каждой из них свои правила, в том числе в части обязательных условий договора. Каким образом следует поступать, если проект, разработанный заказчиком, не содержит условий, определенных правилами саморегулируемых организаций? Думается, что с учетом специфики договоров на строительство энергетических объектов, специфики стандартов и правил такого вида деятельности целесообразно рассмотрение вопроса о дополнительном законодательном закреплении положений, касающихся заключения договоров на торгах для случаев, когда законом или иными правовыми актами установлены определенные условия. Такая формулировка могла бы определить, что в случае, если законом или иными правовыми актами, в том числе правилами саморегулируемых организаций, установлены обязательные условия для некоторых разновидностей договоров подряда, договор заключается с учетом таких требований.

Проведенный правовой анализ принимаемых саморегулируемыми организациями стандартов и правил показывает, что, несмотря на правовые исследования в данной области, имеется множество вопросов, заслуживающих особого внимания, при этом предоставленные законом полномочия саморегулируемым организациям в части разработки и утверждения правил свидетельствуют о дальнейшем развитии самостоятельной и инициативной предпринимательской деятельности, а соответственно и об изменениях методов регулирования и контроля за осуществлением такой деятельности.