

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>

2021, №3 http://www.agequal.ru/pdf/2021/AGE_QUALITY_3_2021.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Долженко Т.А., Спиридонов В.Н. Стандартизация в строительной отрасли. Что происходит? // Электронный научный журнал «Век качества». 2021. №3. С. 40-53. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2021/321002.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 330.101.8; 338.242

Стандартизация в строительной отрасли. Что происходит?

*Долженко Татьяна Александровна,
исполнительный директор СРО Союз
Объединение буровщиков на воду и обеспечение недропользования
105062, Москва, Фурманский пер., 6, стр. 1,
info@waterdrillers.ru*

*Спиридонов Виктор Николаевич,
кандидат технических наук,
генеральный директор СРО Союз
Объединение буровщиков на воду и обеспечение недропользования,
105062, Москва, Фурманский пер., 6, стр. 1
rtcom@waterdrillers.ru*

Стандартизация в строительной отрасли в последние два года стала объектом внимания разных структур - от Правительства РФ до отдельных энтузиастов строительной отрасли. При этом существенных улучшений в разработке современных стандартов не происходит. Главные причины такого положения дел заключаются в отсутствии четкого разделения полномочий государственных структур и саморегулируемых организаций строительного профиля.

Ключевые слова: стандартизация, техническое регулирование, саморегулирование строительной отрасли, отраслевая стандартизация, принцип добровольности, отраслевой принцип саморегулирования, отраслевое министерство, национальное объединение саморегулируемых организаций, совместные интересы.

Стандартизация в строительной отрасли в последние два года стала объектом внимания разных структур - от Правительства РФ до отдельных

энтузиастов строительной отрасли. При этом существенных улучшений в разработке современных стандартов не наблюдается. Что же происходит в организации стандартизации строительной отрасли?

После принятого в 2009 г. решения о переходе строительной отрасли на обязательное саморегулирование и до вступления в силу в 2017 г. Федерального закона № 372-ФЗ¹ было понятно, что за стандартизацию в строительной отрасли отвечают саморегулируемые организации (СРО). Объединившись в национальное объединение строителей НОСТРОЙ, 273 строительные СРО делегировали НОСТРОЙ проведение работ в области стандартизации. Стандартизация в строительной отрасли стала одной из главных функций НОСТРОЙ. Финансирование работ по стандартизации осуществлялось за счет целевых взносов СРО. Для представления интересов отраслевых строительных СРО в НОСТРОЙ были созданы комитеты отраслевого строительства (например, комитет телекоммуникационного строительства).

Следует отметить, что многие строительные СРО создавались по профессиональному (отраслевому) признаку. Департамент технического регулирования НОСТРОЙ в лице директора департамента Елены Фадеевой в 2017 г. заявил об успешной разработке и актуализации 373 Сводов Правил, что, конечно, было хорошим достижением. Департаментом были организованы разработки ряда важных регулирующих документов, в том числе нескольких методических рекомендаций по организации стандартизации в СРО. Главным недостатком в организации стандартизации в НОСТРОЙ была слабая организация стандартизации в отраслевом

¹ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016 № 372-ФЗ (ред от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 27 (часть II). - Ст. 4305.

строительстве, о чем заявляли руководители ведущих отраслевых саморегулируемых организаций.

Как все новое саморегулирование с большим трудом приживается в нашей стране. С самого начала обязательного саморегулирования в строительной отрасли был запущен механизм поэтапного восстановления Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России). За период с 2010 г. по настоящее время произошли четыре реинкарнации Минстроя России:

- Первая реинкарнация Минстроя во главе с министром Н.П. Кошманом² не оставила никаких следов.

- Вторая реинкарнация Минстроя России во главе с М. Менем характеризуется тем, что как министр М. Мень сразу ополчился против саморегулирования в строительной отрасли. Он сумел направить на пост Президента НОСТРОЙ своего ставленника А.Ю. Молчанова, который подготовил реформирование НОСТРОЙ и всего института обязательного саморегулирования в строительной отрасли, результаты которых были отражены в ФЗ-372. Согласно этому закону, строительные СРО были реформатированы на региональный принцип, т.е. СРО были реорганизованы в региональные организации строго в границах субъектов РФ, а не объединяли строительные компании по профессиональному принципу. Это нанесло непоправимый удар по стандартизации в отраслевом строительстве.

- Третья реинкарнация Минстроя России произошла при министре В.В. Якушеве³. В этот период Минстрой России заявил о том, что

² Кошман Н.П. был назначен председателем Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстроя РФ) в октябре 2002 г. и руководил им по апрель 2004 г. (*Прим. ред.*)

стандартизация в строительной отрасли возвращается в министерство. В НОСТРОЙ был ликвидирован департамент по техническому регулированию.

- Четвертая реинкарнация Минстроя России произошла с приходом министра И.Э. Файзуллина⁴, который объявил о необходимости усовершенствовать стандартизацию в строительной отрасли. Стандартизация в строительной отрасли окончательно становится важнейшей задачей Минстроя России.

С 2017 г. начались не объявленные широко процессы по проведению внутри Минстроя России разработок тех же Сводов Правил и других строительных стандартов, что проводились ранее в НОСТРОЙ [1]. В это же время НОСТРОЙ тихо ликвидировал у себя департамент технического регулирования. После того, как Минстрой России восстановил свою функцию по стандартизации в строительной отрасли, обязательное саморегулирование в отрасли стало превращаться в подобие обязательного страхования. СРО превратились в некоммерческие организации, основной целью которых является страхование ответственности: ответственности за принимаемыми членами СРО договоры подряда и ответственности за возмещение вреда. Для достижения этой цели от СРО стали требовать создания двух компенсационных фондов: фонда возмещения вреда и фонда обеспечения договорных обязательств (ОДО). Их функционирование составляет большую часть объема задач, стоящих перед СРО. Цель по привлечению к стандартизации через саморегулирование всего профессионального (строительного) сообщества была дискредитирована.

³ Якушев В.В. – министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в 2018–2020 гг. (*Прим. ред.*)

⁴ Файзуллин И.Э. назначен на должность министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации 10 ноября 2020 г. (*Прим. ред.*)

Если вернуться к практике стандартизации до введения обязательного саморегулирования в строительной отрасли, то напрашивается вывод о том, что возвращение в Минстрой России функции стандартизации означает необходимость вернуть в министерство и функции выдачи лицензий строительным компаниям на право выполнять те или иные виды строительных работ с обеспечением проверки выполнения компаниями условий выданных лицензий, как это было организовано в Минстрое до введения обязательного саморегулирования строительной отрасли. Министерство, организовывавшее разработку стандартов, осуществляло и контроль за их исполнением. Тем более что после принятия закона № 372-ФЗ строительные саморегулируемые организации не указывают в свидетельствах о членстве компании в СРО виды работ, к которым компания допущена. В этих условиях Заказчику трудно определить профессионализм работников подрядной строительной компании в выполнении заказываемых видов работ. В октябре 2019 г. научно-консультативная комиссия НОСТРОЙ указала, что приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 30.12.2009 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» никто не отменял, а значит, его можно использовать, например, посредством отсылки к положениям приказа во внутренних документах СРО. Однако на практике эту рекомендацию научно-консультативной комиссии НОСТРОЙ никто не использует [2].

В октябре 2019 г. на VII Международной конференции «Техническое регулирование в строительстве» директор Департамента нормативного и методического обеспечения НОСТРОЙ Александр Мешалов анонсировал

«перезагрузку» системы стандартов НОСТРОЙ в связи с изменениями строительных технологических процессов. Начать эту самую «перезагрузку» он предложили со стандартов по организации строительного производства и выполнению строительного контроля [3]. То есть в сфере стандартизации за НОСТРОЙ остается после «перезагрузки» ответственность только за организацию разработки указанных видов стандартов, все остальные виды стандартов уходят в сферу ответственности Минстроя России.

В конце 2019 и начале 2020 гг. НОСТРОЙ включился в общероссийский процесс приведения в действие «регуляторной гильотины» для технического регулирования в народном хозяйстве. При этом в отношении саморегулирования Национальное объединение строителей подготовило собственное видение общественных отношений в сфере строительного саморегулирования и альтернативный вариант структуры их нормативного регулирования. Данный документ был представлен от имени профессионального сообщества на заседании рабочей группы по реализации административной реформы в сфере строительства и ЖКХ, созданной в конце 2019 г. Аналитическим центром при Правительстве РФ. НОСТРОЙ обращал внимание на ряд проблем, мешающих полноценному функционированию и развитию строительных компаний и саморегулируемых организаций. В альтернативном варианте будущей структуры регулирования НОСТРОЙ предлагает ослабить государственный контроль за деятельностью саморегулируемых организаций и их членов. При этом НОСТРОЙ указывает, что в настоящее время за деятельностью организаций в сфере строительства осуществляется двойной контроль и надзор, а именно, со стороны уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ и со стороны СРО. Остановившись на финансовой ответственности СРО, НОСТРОЙ умолчал о проблемах стандартизации в

отрасли и своей роли в этой деятельности в рамках «регуляторной гильотины» [4]. Строительным СРО рекомендовано начать работу по внедрению стандарта организации СТО НОСТРОЙ «Системы управления охраной труда в строительной организации».

В августе 2020 г. саморегулируемая организация «Объединение генеральных подрядчиков в строительстве» заявила, что она готова выделить 2 млн руб. на разработку технического регламента «О безопасности строительных материалов и изделий». Однако эта СРО поставила условие, что она первоначально хочет услышать от Минстроя России чёткую и понятную позицию на предмет технического регулирования отрасли. Пока что в министерстве имеют место «разночтения» стратегии и тактики развития системы технического регулирования, что существенно мешает изыскательской, проектной и строительной деятельности членов СРО [5].

Об этом же президент Объединения генподрядчиков (и бывший глава Госстроя) Анвар Шамузафаров написал в очередном послании тогдашнему министру строительства и ЖКХ РФ Владимиру Якушеву. В письме А. Шамузафаров подчеркнул, что в Минстрое имеются две точки зрения на дальнейшие направления развития технического регулирования строительной отрасли. Первую точку зрения представляет заместитель министра Дмитрий Волков, который активно продвигает реформу технического регулирования с введением новых для отрасли документов – строительных норм обязательного применения. Второй точки зрения придерживается первый заместитель министра Ирек Файзуллин, который напротив, разделяет мнение профессионального сообщества, протестующего против уничтожения действующей в стране системы технического регулирования. Наличие двух диаметрально противоположных позиций в Минстрое России стало удивительным и непонятным явлением. В связи с

этим Анвар Шамузафаров обратился к главе Минстроя России с просьбой выработать скоординированную профессиональную позицию министерства по вопросам технического регулирования в строительной отрасли.

В последнее время активное участие в структурировании работ по стандартизации в строительной отрасли принимают Правительство РФ, Росстандарт, Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) и Торгово-промышленная палата (ТПП) РФ. Так в июле 2019 г. аналитики Правительства оценили состояние системы строительного саморегулирования и выделили десять проблем в этой системе [6]. В число этих проблем включена проблема необходимости поднять качество и безопасность строительства за счет усовершенствования системы стандартизации.

В июне 2020 г. РСПП выступил против поправок в структуру системы технического регулирования, которую предложил Минстрой России. Суть нововведений Минстроя, которые продвигал заместитель министра Д. Волков, заключалась в том, чтобы ввести новый вид стандартов – строительные нормы, а такого вида стандартов нет в федеральном перечне стандартов. РСПП обоснованно выступил против этого нововведения Минстроя, считая, что предлагаемый законопроект противоречит действующему законодательству в сфере технического регулирования и стандартизации. РСПП предложил свое участие в разработке и совершенствовании системы стандартизации строительной отрасли в связи с тем, что внутри Минстроя России существуют два противоположных мнения. РСПП поддержал мнение профессионального сообщества и стал на точку зрения ставшего к этому времени министром И. Файзуллина. В конечном итоге в августе 2021 г. Д. Волков уволился из министерства, унося с собой свое мнение о строительных нормах.

В феврале 2020 г. ТПП РФ рассмотрела выполнение законодательства в сфере саморегулирования и констатировала недостатки в строительном саморегулировании [7]. При этом был рассмотрен ход подготовка законопроекта, направленного на повышение роли саморегулируемых организаций, в котором уделяется особое внимание развитию добровольных СРО. Это особенно важно в ходе происходящей трансформации саморегулирования в строительной отрасли.

В марте 2021 г. состоялось совещание министра строительства и ЖКХ И.Э. Файзуллина и руководителя Росстандарта А.П. Шалаева с участием представителей РСПП, ТПП РФ и других заинтересованных организаций. На этом совещании приняты важные решения, которые по-новому структурируют стандартизацию строительной отрасли. Среди этих решений можно выделить следующие:

- создать Координационный совет по стандартизации в строительной сфере с двумя председателями: министром Минстроя России и руководителем Росстандарта, с участием заинтересованных организаций: НОСТРОЙ, Национального объединения проектировщиков и изыскателей (НОПРИЗ), Российского союза строителей (РСС), РСПП и ТПП, а также государственных корпораций, ведущих отраслевых технических комитетов по стандартизации (ТК);

- структурировать технические комитеты (разработать «матрицу» технических комитетов в сфере строительства) для исключения дублирования областей деятельности и охвата ранее неохваченных стандартизацией областей деятельности в строительной сфере.

В рамках указанного решения РСПП развернул активную работу в сфере стандартизации строительной отрасли. Например, в апреле 2021 г. в РСПП состоялось совещание по вопросу создания технического комитета по

стандартизации «Стальные конструкции» с участием представителей Ассоциации развития стального строительства (АРСС), Публичного акционерного общества «Трубная металлургическая компания» (ПАО «ТМК») и Объединения производителей, поставщиков и потребителей алюминия (Алюминиевой ассоциацией). На совещании была обсуждена возможность передачи Секретариата подкомитета (ПК) 20 «Металлические конструкции» ТК 465 «Строительство» в АРСС с целью повышения эффективности работы этого подкомитета.

3 июня 2021 г. в рамках Петербургского экономического форума (ПМЭФ-2021) между Минстроем России и Росстандартом было подписано соглашение о сотрудничестве, которое закрепляет роль Минстроя в обеспечении развития стандартизации в строительной отрасли при активном участии в этом процессе Росстандарта. Таким образом, роль государства (Минстроя России) в осуществлении стандартизации в строительной отрасли полностью восстановилась после почти 10-летнего периода обязательного саморегулирования в строительной отрасли. Это потребует принятия новых решений по дальнейшему участию саморегулирования в совершенствовании строительного нормирования отрасли. В августе 2021 г. по поручению заместителя Председателя Правительства РФ М. Хуснуллина Минстрой России внес новые изменения в правила разработки, утверждения и отмены Сводов Правил. С этого времени разработкой, изменениями и отменой Сводов Правил будет заниматься подведомственная Минстрою структура Федерального автономного учреждения «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве» (ФАУ «ФЦС») [8]. Кроме того, на ФАУ «ФЦС» возложена обязанность методического сопровождения Сводов Правил. Таким образом, и эта функция стандартизации перешла из НОСТРОЙ к Минстрою. ФАУ «ФЦС»

получило полномочия на выполнение работ в целях разработки, утверждения, изменения и отмены Сводов Правил (СП) в сфере строительства, включая сбор и анализ предложений, формирование проекта плана актуализации и разработки сводов правил, разработку первых редакций проектов СП, их доработку по результатам публичного обсуждения, организацию экспертизы, техническое редактирование и подготовку к утверждению окончательных редакций.

К настоящему времени система строительного нормирования и стандартизации в строительной отрасли находятся в стадии незаконченного реформирования, которая не получила узаконенного подтверждения. Поскольку де-факто важнейшие функции технического регулирования в строительной отрасли перешли в министерство, необходимо этот процесс завершить должным образом, т.е. отменить обязательное саморегулирование в строительной отрасли в той форме, которая была принята в 2009 г.

Основные выводы

1. Возвращение в Минстрой России главной роли в стандартизации строительной отрасли требует корректировки статуса обязательных строительных саморегулируемых организаций в их деятельности по стандартизации. Возрождение Минстроя России с ведущей ролью в стандартизации строительной отрасли поставило обязательное саморегулирование строительной отрасли перед необходимостью скорректировать и его функции. Без ответственности за стандартизацию саморегулируемые организации становятся не в полной мере саморегулируемыми, как это было зафиксировано в 2009 г.

2. После того, как Минстрой России восстановил свою функцию по стандартизации в строительной отрасли, обязательное саморегулирование в

отрасли стало обязательным дублирующим страхованием: СРО превратились в некоммерческие организации, основной целью которых является страхование ответственности. Создание компенсационных фондов и фондов обеспечения договорных обязательств (ОДО), их функционирование составляет 80% объема задач, стоящих перед СРО. Высокая цель по привлечению к стандартизации всего профессионального (строительного) сообщества выродилась в задачу создания дополнительных финансовых структур.

3. Возвращение в Минстрой России функции организатора стандартизации в строительной отрасли означает необходимость вернуть в министерство и функции выдачи лицензий строительным компаниям на право выполнять те или иные виды строительных работ с обеспечением проверки выполнения компаниями условий выданных лицензий. Логично было бы предположить, что орган, осуществляющий организацию разработки стандартов, занимается и контролем за их исполнением. Тем более, что в настоящее время саморегулируемые организации не указывают в свидетельствах о членстве компании в СРО виды работ, к которым компания допущена.

Список литературы

1. Мнение эксперта: Министерские поправки в Градкодекс лишают смысла строительное саморегулирование [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/publications/mnenie-eksperta-ministerskie-popravki-v-gradkodeks-lishayut-smysla-stroitelnoe-samoregulirovanie/> (Дата публикации 08.12.2019).

2. Научно-консультативная комиссия НОСТРОЙ разобралась с проблемами строительного саморегулирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/nauchno-konsultativnoj-komissiya->

nostroj-razbiralas-s-problemami-stroitel'nogo-samoregulirovaniya (дата публикации 02.10.2019).

3. НОСТРОЙ вооружился рекомендациями участников конференции «Техническое регулирование в строительстве» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/nostroj-vooruzhilsya-rekomendaciyami-uchastnikov-konferencii-texnicheskoe-regulirovanie-v-stroitelstve/> (Дата публикации 04.10.2019).

4. НОСТРОЙ предлагает свой вариант «регуляторной гильотины» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/nostroj-predlagaet-svoj-variant-regulyatornoj-gilotiny> (Дата публикации 27.01.2020).

5. От Минстроя ждут чёткой позиции по реформе технического регулирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/ot-minstroya-zhdut-chyotkoj-pozicii-po-reforme-texnicheskogo-regulirovaniya/> (Дата публикации 24.08.2020).

6. Аналитики правительства оценили состояние системы строительного саморегулирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/publications/analitiki-pravitelstva-ocenili-sostoyanie-sistemy-stroitel'nogo-samoregulirovaniya/> (Дата публикации 17.07.2019).

7. ТПП РФ усилит работу в направлении саморегулирования. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/tpp-rf-usilit-rabotu-v-napravlenii-samoregulirovaniya/>. Дата публикации 12.02.2020.

8. Ответственность за разработку строительных сводов правил возлагается на ФАУ ФЦС. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/otvetstvennost-za-razrabotku-stroitelnyx-svodov-pravil-vozlagaetsya-na-fau-fcs>. Дата публикации 10.08.2021.

Self-regulation in the construction industry. What's next?

Dolzhenko Tatyana Aleksandrovna,
Executive director of SRO NP Water Well Drillers Association,
105062, Moscow, Furmanny Lane, 6, p. 1,
info@waterdrillers.ru

Spiridonov Victor Nikolaevich,
Candidate of Technical Sciences,
General director of SRO NP Water Well Drillers Association,
105062, Moscow, Furmanny Lane, 6, p. 1
rtcom@waterdrillers.ru

Standardization in the construction industry in the last two years has become the object of attention of various structures, starting with the Government of the Russian Federation and ending with individual enthusiasts of the construction industry. At the same time, there are no significant improvements in the development of modern standards. The main reasons for this state of affairs are the lack of a clear division of powers between state structures and self-regulating organizations of the construction industry.

Keywords: standardization, technical regulation, self-regulation of the construction industry, industry standardization, the principle of voluntariness, industry principle of self-regulation, industry ministry, national association of self-regulatory organizations, joint interests.