

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬНОЙ ИНДУСТРИИ В РОССИИ

DOI: 10.35854/1998-1627-2019-7-49-55

УДК 336:342

Белова Надежда Евгеньевна

*доцент Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета,
кандидат экономических наук*

190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4

Ворона-Сливинская Любовь Григорьевна

*профессор Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета,
доктор экономических наук, профессор*

190005, Санкт-Петербург, 2-я Красноармейская ул., д. 4

Воскресенская Елена Владимировна

*директор Юридического института Санкт-Петербургского университета
технологий управления и экономики, доктор юридических наук, доцент*

190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а, e-mail: e.voskresenskaya@spbsu.ru

Исследование направлено на изучение современного состояния и перспектив развития саморегулирования строительной индустрии в России.

Цель. Комплексный анализ состояния и перспектив развития саморегулирования как института системы публичного управления, выявление проблемных вопросов саморегулирования строительной индустрии и разработка предложений по их решению.

Задачи. В ходе реализации поставленной цели решены следующие задачи: изучен механизм нормативно-правового регулирования деятельности саморегулируемых организаций в строительной индустрии — строительстве, проектировании и инженерных изысканиях; исследованы состояние и положительные тенденции саморегулирования строительной сферы; выявлены проблемы деятельности саморегулируемых организаций в строительной индустрии — строительстве, проектировании и инженерных изысканиях — и перспективы развития рассматриваемой альтернативы государственному регулированию.

Методология. Методологической основой исследования послужили фундаментальные положения современной экономической теории, теории государственного и муниципального управления и юридических наук. Информационной базой стали нормативные правовые акты Российской Федерации (РФ) о саморегулировании строительной индустрии, данные государственного реестра саморегулируемых организаций и статистические данные в сфере строительства.

Результаты. На современном этапе развития саморегулирования строительной индустрии наиболее действенным механизмом этого института является гарантия возмещения причиненного вреда потерпевшим вследствие недостатков работ и услуг при выполнении строительного производства, реконструкции, капитального ремонта объектов строительства, инженерных изысканий, проектирования, при этом не за счет страховых выплат по гражданско-правовым договорам страхования, а за счет компенсационных фондов саморегулируемых организаций.

Выводы. Исследование позволило оценить институт саморегулирования строительной индустрии — строительства, проектирования и инженерных изысканий — как эффективный институт обеспечения надлежащей защиты интересов потребителей работ и услуг в сфере строительства и государства.

Ключевые слова: строительство, саморегулирование, саморегулируемые организации, лицензирование, государственное регулирование, проектирование, инженерные изыскания, градостроительное законодательство.

Для цитирования: Белова Н. Е., Ворона-Сливинская Л. Г., Воскресенская Е. В. Состояние и перспективы развития саморегулирования строительной индустрии в России // *Экономика и управление*. 2019. № 7 (165). С. 49–55. DOI: 10.35854/1998-1627-2019-7-49-55.

THE CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS OF SELF-REGULATION IN THE RUSSIAN CONSTRUCTION INDUSTRY

Nadezhda E. Belova

*St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering
2nd Krasnoarmeyskaya St. 4, St. Petersburg, Russian Federation, 190005*

Lyubov' G. Vorona-Slivinskaya

*St. Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering
2nd Krasnoarmeyskaya St. 4, St. Petersburg, Russian Federation, 190005*

Elena V. Voskresenskaya

*St. Petersburg University of Management Technologies and Economics
Lermontovskiy Ave 44a, St. Petersburg, Russian Federation, 190103, e-mail: elenvoskr@mail.ru*

The presented study aims to examine the current state and development prospects of self-regulation in the Russian construction industry.

Aim. The study aims to conduct a comprehensive analysis of the current state and development prospects of self-regulation as an institution of public administration, identify the problems of self-regulation in the construction industry, and formulate proposals on solving the identified problems.

Tasks. The authors complete the following tasks to achieve the set aim: examine the regulatory framework of the activities of self-regulatory organizations in the construction industry — construction, design, and engineering surveying; analyze the current state and positive trends of self-regulation in the field of construction; identify problems in the activities of self-regulatory organizations in the construction industry — construction, design, and engineering surveying — and development prospects of the examined alternative to government regulation.

Methods. The methodological basis of the study comprises the fundamental provisions of the modern economic theory, theories of public and municipal administration and legal sciences. The information base includes regulatory and legal acts of the Russian Federation on self-regulation in the construction industry, data from the State Register of Self-Regulatory Organizations, and statistics in the field of construction.

Results. At the current stage of development of self-regulation in the construction industry, the most efficient mechanism for this institution involves guaranteed compensation for damage caused due to shortcomings in the works and services during construction, renovation, capital repairs of construction objects, engineering surveying, design. The victims should be compensated not out of insurance payments under civil insurance contracts, but rather out of the compensation funds of self-regulatory organizations.

Conclusion. This study makes it possible to assess the institution of self-regulation in the construction industry — construction, design, and engineering surveying — as an efficient institution for proper protection of the interests of consumers of construction works and services and those of the government.

Keywords: construction, self-regulation, self-regulatory organizations, licensing, government regulation, design, engineering surveying, urban planning legislation.

For citation: Belova N. E., Vorona-Slivinskaya L. G., Voskresenskaya E. V. Sostoyanie i perspektivy razvitiya samoregulirovaniya v stroitel'noy industrii v Rossii [The Current State and Development Prospects of Self-Regulation in the Russian Construction Industry]. *Ekonomika i upravlenie*, 2019, no. 7 (165), pp. 49–55. DOI: 10.35854/1998-1627-2019-7-49-55.

История становления и развития института саморегулирования в современной России начинается в середине 1990-х гг. Первоначально регламентация деятельности саморегулируемых организаций (СРО) осуществлялась на основании Федерального закона № 7-ФЗ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» [1]. Затем принимается Федеральный закон № 315-ФЗ от 1 декабря 2007 г. «О саморегулируемых организациях» (далее — Закон о СРО) [2], в соответствии с которым законодательно введено саморегулирование с обязательным членством в десяти сферах про-

фессиональной деятельности, в том числе в сферах инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительной индустрии [3, с. 20]. В дальнейшем получает развитие и саморегулирование с добровольным членством [4, с. 87].

Саморегулирование в области строительной индустрии введено в связи с отменой с 1 января 2009 г. в этой сфере государственного регулирования в виде лицензирования. Переходный период заключался в создании саморегулируемых организаций строительной индустрии по трем видам деятельности: строительство,

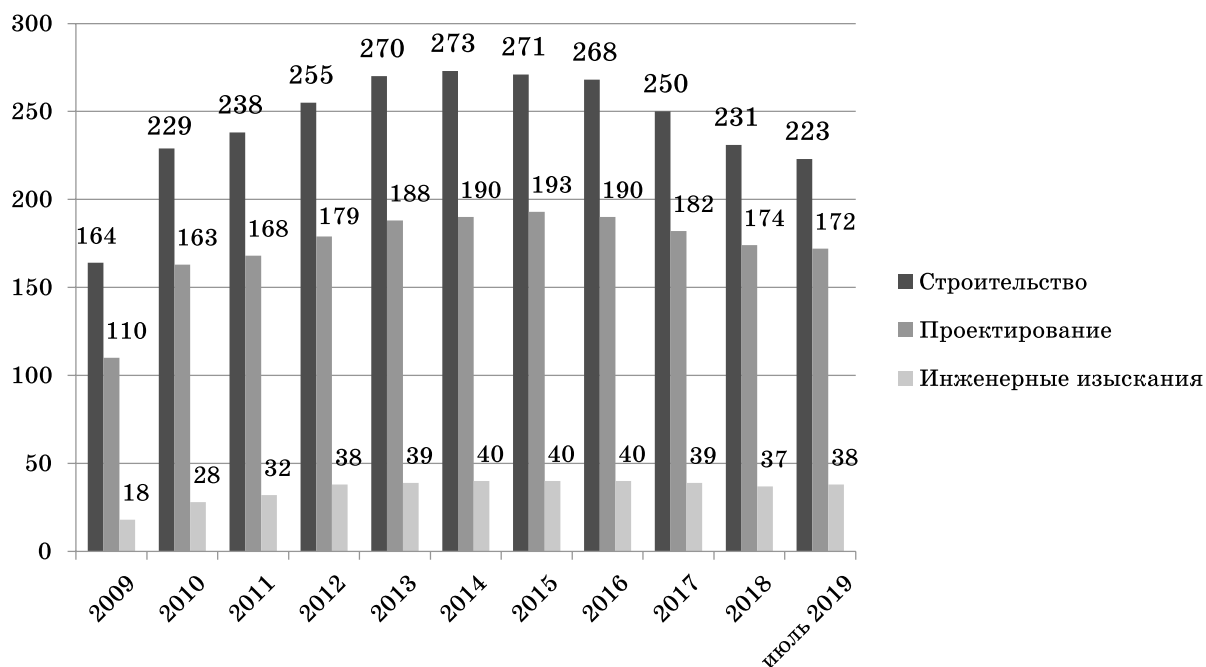


Рис. 1. Количество саморегулируемых организаций в отраслях строительного комплекса России в 2009–2018 гг, июле 2019 г.

Таблица 1

Распределение саморегулируемых организаций по отраслям строительной индустрии в федеральных округах РФ на 1 июля 2019 г.

Федеральный округ	Строительство	Проектирование	Инженерные изыскания
Российская Федерация, всего	223	172	38
Дальневосточный	13	4	–
Приволжский	33	23	4
Северо-Западный	30	32	11
Северо-Кавказский	8	2	–
Сибирский	25	12	2
Уральский	11	7	2
Центральный	86	81	15
Южный	17	11	4

проектирование, инженерные изыскания. Статус «саморегулируемая организация» по состоянию на конец декабря 2009 г. имели 292 организации строительной индустрии. На начало июля 2019 г. в государственном реестре саморегулируемых организаций в этой сфере представлены сведения о 433 действующих организациях, как показано на рисунке 1 и в таблице 1 [5].

Возможность осуществлять предпринимательскую деятельность в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства возникает у субъектов предпринимательской деятельности строительной индустрии только после получения допуска для проведения определенных видов работ от СРО, а не в связи со вступлением в саморегулируемую организацию [6, с. 120]. Такая ситуация вызывает целый ряд вопросов, поскольку субъект предпринимательской деятельности строительной индустрии

вынужден вступать в СРО, но это не гарантирует получения от СРО допуска к выполнению определенных видов работ. Нарушение принципа «отраслевого» единства в рамках СРО строительной индустрии привело к возникновению проблемных ситуаций практически во всех важнейших сферах функционирования СРО, создавших ограничения для влияния института саморегулирования на протекание регулятивных и деловых процессов в рассматриваемой нами сфере.

В России утвержден Административный регламент в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденный приказом Ростехнадзора от 25 июля 2013 г. № 325 [7]. Согласно данному нормативному документу, Ростехнадзор и его территориальные подразделения как орган исполнительной власти осуществляет

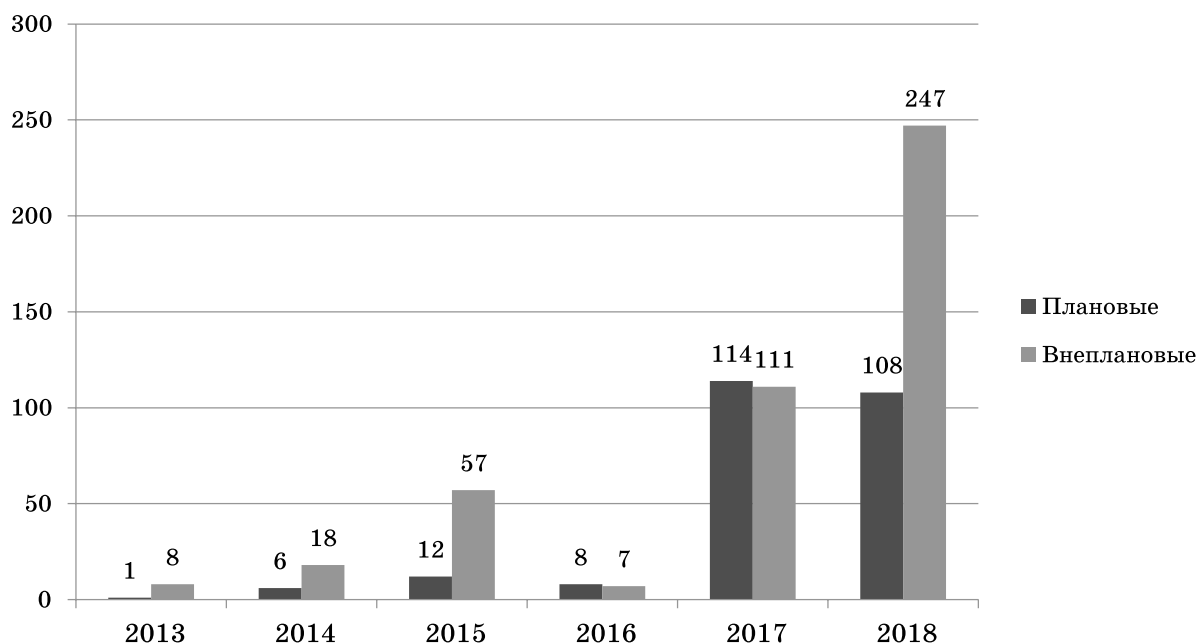


Рис. 2. Количество проведенных проверок саморегулируемых организаций в строительной индустрии в 2013–2018 гг.

государственную функцию по надзору за деятельностью СРО в строительной индустрии. Плановые и внеплановые проверки деятельности СРО проводятся ежегодно, что находит отражение на рисунке 2 [5].

Типичными нарушениями со стороны саморегулируемых организаций, выявленными в ходе контрольно-надзорных мероприятий, являются нарушения основных требований российского градостроительного законодательства и Закона о СРО. Статья 55.13 Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ) [8] предусматривает выполнение контроля СРО за деятельностью своих членов. Однако на практике некоторые саморегулируемые организации осуществляют такой контроль формально, что подтверждается результатами проведенных контрольно-надзорных мероприятий. Отметим, что именно контроль СРО за деятельностью своих членов считается главным механизмом, позволяющим СРО выявлять недобросовестных участников рынка строительной индустрии и оказывать влияние на качество работ, выполняемых в ходе строительства, проектирования и инженерных изысканий.

Следует отметить, что результаты функционирования системы саморегулирования оценены в ряде средств массовой информации достаточно негативно. Однако с подобной оценкой трудно согласиться. На наш взгляд, система СРО в строительной индустрии далека от совершенства, присутствуют недостатки в нормативно-правовом регулировании, но наличие ряда показателей свидетельствует о положительном влиянии внедрения СРО на итоги

работы в соответствующей отрасли. Например, с момента внедрения системы саморегулирования в анализируемой сфере очевидна тенденция по снижению уровня травматизма при производстве различных строительных работ, что подтверждает рисунок 3. Судя по данным, отраженным на рисунке 4, наблюдается значительное снижение показателя деловой активности строительной индустрии — количества законсервированных зданий и сооружений [9, с. 48].

Сегодня в строительной индустрии компенсационные фонды не используются по прямому назначению для осуществления выплат СРО при наступлении солидарной ответственности по обязательствам своих членов в соответствии со ст. 60 ГрК РФ [8]. Вместо выплат из компенсационного фонда СРО применяется страховое покрытие по договору гражданской ответственности [10, с. 94]. Нельзя не учитывать, что для саморегулирования в строительстве 2017 г. стал переходным, реформа СРО проводилась под знаменем «самоочищения» системы от недобросовестных и несостоятельных организаций. Со временем саморегулирование становится системой взаимной ответственности субъектов предпринимательской деятельности в строительной индустрии. Компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств постепенно начинает выполнять функцию инструмента коллективной ответственности СРО по обязательствам своих членов.

25 октября 2018 г. зафиксирована самая крупная в истории саморегулирования в строительной отрасли России выплата из компенсационного фонда по статье «возме-

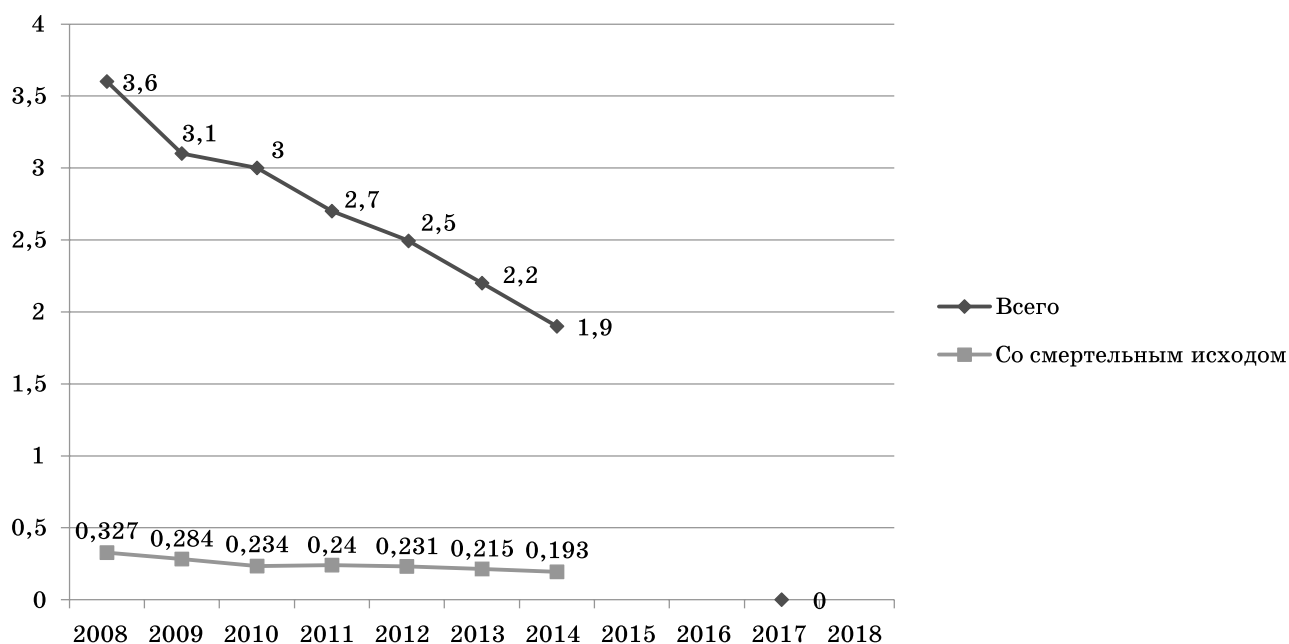


Рис. 3. Численность пострадавших в строительной индустрии на 1 000 работающих в 2008–2018 гг.

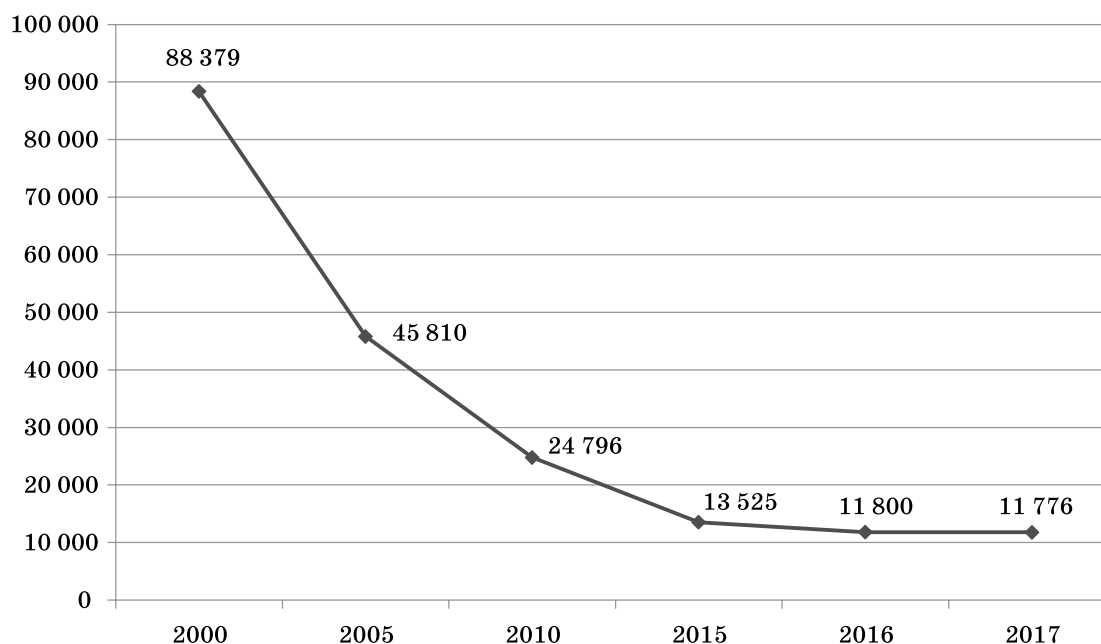


Рис. 4. Число зданий и сооружений, находящихся в приостановленном или законсервированном состоянии

щение вреда третьим лицам» в рамках солидарной ответственности. Размер выплаты СРО «МОСП МСП–ОПОРА» за своего члена (ООО «Горспецстрой-2») составил около 89 млн руб. В феврале 2017 г. на площадке по строительству многоярусной автомобильной парковки во Владивостоке при проведении работ по укреплению грунта путем возведения свайной конструкции произошло обрушение, т. е. случился оползень. При обрушении была повреждена автомобильная дорога, находящаяся в муниципальной собственности. Свайную конструкцию возводила подрядная организация ООО «Горспецстрой-2». Суд квалифицировал дело как спор, вытекающий из

гражданских правоотношений о неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по договорам подряда. В выводах подготовленного научно-технического отчета причиной обрушения в числе прочих указывались ошибки проектирования.

Судебная инстанция вынесла решение о взыскании солидарно с ООО «Госпецстрой-2» и Ассоциации 89 млн руб. убытков, обязала погасить судебные издержки (155 тыс. руб.), а также взыскала еще 25,5 млн руб. с ООО «Горспецстрой-2». После вступления решения суда в законную силу выдан исполнительный лист и возбуждено исполнительное производство в отношении Ассоциации на 89 млн руб. Таким

образом, суд решил, что саморегулируемая организация как солидарный ответчик должна обеспечить исполнение претензий в любом объеме, независимо от размера сформированного компенсационного фонда возмещения вреда.

Событие по выплате из компенсационного фонда является знаковым, поскольку за девять лет существования саморегулирования на компенсацию пострадавшим при строительстве третьим лицам совокупно направлено не более 80 млн руб. Общий размер компенсационных фондов, собранных строительными СРО, в настоящее время превышает 100 млрд руб. Законодателем предполагалось, что выплатами из компенсационных фондов будет компенсироваться ущерб жизни или здоровью граждан. Однако ранее это важное направление находилось в состоянии застоя. Первый существенный шаг, описанный выше, должен восприниматься, естественно, как позитивный, как проявление ответственности перед профессиональным сообществом, гражданами и страной в целом.

Итак, саморегулирование целесообразно оценивать как эффективный институт, обеспечивающий надлежащей защитой интересы потребителей работ и услуг в сфере строительной индустрии и государства. Наиболее действенным механизмом рассматриваемого института является гарантия возмещения причиненного вреда потерпевшим вследствие недостатков работ и услуг при выполнении строительного производства, реконструкции, капитального ремонта объектов строительства, инженерных изысканий, проектирования, при этом не за счет страховых выплат по гражданско-правовым договорам страхования, а за счет компенсационных фондов саморегулируемых организаций [11; 12]. Система саморегулирования строительной индустрии зарекомендовала себя достойной альтернативой государственному регулированию в виде лицензирования строительной деятельности, что предполагает в перспективе совершенствование земельного, жилищного и градостроительного законодательства.

Литература

1. О некоммерческих организациях: федер. закон № 7-ФЗ от 12 янв. 1996 г. (ред. 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 145.
2. О саморегулируемых организациях: федер. закон № 315-ФЗ от 1 дек. 2007 г. (ред. 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49, ст. 6076.
3. Воскресенская Е. В. Субъекты саморегулирования: теоретико-правовой аспект // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 1. С. 17–24.
4. Воскресенская Е. В. Саморегулирование оценочной деятельности // Современное право. 2007. № 3. С. 85–88.
5. Саморегулирование в России [Электронный ресурс] // Информационный портал «Саморегулирование». URL: <https://sro-portal.info/about/> (дата обращения: 30.06.2019).
6. Ворона-Сливинская Л. Г., Пак Х. С. Безопасность инновационного развития региональной социально-экономической системы // Проблемы управления рисками в техносфере. 2015. № 1 (33). С. 119–124.
7. Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства: приказ Ростехнадзора от 25 июля 2013 г. № 325 (ред. от 09.10.2017) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.
8. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ч. 1, ст. 16.
9. Строительство в России. 2018: стат. сб. / Росстат. М., 2018. 119 с.
10. Воскресенская Е. В. Правовая природа отступного как основания прекращения гражданско-правовых обязательств // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 3. С. 91–95.
11. Voskresenskaya E., Snetkov V., Tebryaev A. Current-day Matters of Administration and Law in The Field of High-rise Construction // E3S Web of Conferences. 2018. Vol. 33. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/20183303051>.
12. Voskresenskaya E., Snetkov V., Tebryaev A., Askarov Z. Atypical Real Estate Objects: Legal Regime and Control System // MATEC Web of Conferences. 2017. Vol. 106. <https://doi.org/10.1051/matecconf/201710608055>.

References

1. On non-profit organizations. Federal Law No. 7-FZ of January 12, 1996 (as amended on July 29, 2018). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/. (in Russ.).
2. On self-regulatory organizations. Federal Law No. 315-F3 of December 1 2007 (as amended on August 3, 2018). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967/. (in Russ.).

3. Voskresenskaya E. V. Sub"ekty samoregulirovaniya: teoretiko-pravovoy aspekt [Subjects of self-regulation: Theoretical and legal aspects]. *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2016, no. 1 (43), pp. 17–24.
4. Voskresenskaya E. V. Samoregulirovanie otsenочноy deyatel'nosti [Self-regulation of valuation activities]. *Sovremennoe pravo*, 2007, no. 3, pp. 85–88.
5. Self-regulation in Russia. Informational portal. Available at: <https://sro-portal.info/about/>. Accessed 30.06.2019. (in Russ.).
6. Vorona-Slivinskaya L. G., Pak Kh. S. Bezopasnost' innovatsionnogo razvitiya regional'noy sotsial'no-ekonomicheskoy sistemy [Safety of innovative development of the regional socio-economic system]. *Problemy upravleniya riskami v tekhnosfere*, 2015, no. 1 (33), pp. 119–124.
7. On approval of the Administrative Regulation on the fulfillment by the Federal Service for Ecological, Technological and Atomic Oversight of the state function to carry out state supervision of the activities of self-regulatory organizations in the field of engineering surveys, architectural and construction design, construction, reconstruction and overhaul of capital construction facilities. The order of Rostekhnadzor dated July 25, 2013 No. 325 (as amended on 09.10.2017). Available at: <http://base.garant.ru/70585564/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/>. (in Russ.).
8. The Town Planning Code of the Russian Federation of December 29, 2004 No. 190-FZ (as amended on 08/02/2019). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/. (in Russ.).
9. Stroitel'stvo v Rossii. 2018: Stat. sb. [Construction in Russia. 2018: Stat. coll.]. Moscow: Rosstat, 2018. 119 p.
10. Voskresenskaya E. V. Pravovaya priroda otstupnogo kak osnovaniya prekrashcheniya grazhdansko-pravovykh obyazatel'stv [Legal nature of compensation as a basis for termination of civil obligations]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2011, no. 3, pp. 91–95.
11. Voskresenskaya E., Snetkov V., Tebryaev A. Current-day matters of administration and law in the field of high-rise Construction. *E3S Web of Conferences*, 2018, vol. 33. DOI: 10.1051/e3sconf/20183303051.
12. Voskresenskaya E., Snetkov V., Tebryaev A., Askarov Z. Atypical real estate objects: Legal regime and control system. *MATEC Web of Conferences*, 2017, vol. 106. DOI: 10.1051/matecconf/201710608055.