

Усиление роли СРО в обеспечении безопасности строительства

**К.В.Холопик, ООО «Институт
развития строительной отрасли»**

Москва, 21.04.2019 года

Внешняя оценка соответствия, контроль, надзор в градостроительной деятельности

№	Сферы	Кто кого контролирует
1	Законодательство о градостроительной деятельности	Минстрой – регионы Регионы – МО СРО – членов СРО
2	Законодательство о саморегулировании	Росрехнадзор - СРО
3	Законодательство о долевом строительстве	Органы контроля в сфере долевого строительства - застройщиков
4	Требования к негосударственной экспертизе	Россаккредитация - негосэкспертиза
5	Требования к оформлению отчета	Экспертиза – инженерные изыскатели
6	Соответствие проекта заданию на проектирование и результатам инженерных изысканий	Экспертиза – проектировщики
7	Достоверность сметной стоимости	Госэкспертиза – проектировщики
8	Исполнение обязательств по договорам подряда, заключенным с использованием конкурентных способов	СРО – члены СРО

Внешняя оценка соответствия, контроль, надзор в градостроительной деятельности

№	Сферы	Кто кого контролирует
8	Исполнение обязательств по договорам подряда, заключенным с использованием конкурентных способов	СРО – члены СРО
9	Комплектность документов Соответствие проектной документации ГПЗУ, разрешенному использованию земельного участка и ограничениям	Орган, уполномоченный выдавать РС - застройщик
10	Комплектность документов Соответствие объекта ГПЗУ, разрешению на строительство, проектной документации, разрешенному использованию земельного участка и ограничениям	Орган, уполномоченный выдавать РВЭ - застройщик
11	Требования земельного законодательства Соответствие объекта ГПЗУ, разрешению на строительство, проектной документации, разрешенному использованию земельного участка и ограничениям Соответствие техплана установленным требованиям	Росреестр - застройщик

Вешняя оценка соответствия, контроль, надзор в градостроительной деятельности

№	Сферы	Кто кого контролирует
12	Требования технического регулирования	Экспертиза – проектировщики СРО – члены СРО
13	Требования: • санитарно-эпидемиологические • государственной охраны объектов культурного наследия • к безопасному использованию атомной энергии • промышленной безопасности • к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики • антитеррористической защищенности объекта	Экспертиза – проектировщики
14	Требования в области охраны окружающей среды	Экспертиза – проектировщики Экологическая экспертиза - проектировщики
15	Требования стандартов Нацобъединений	СРО – члены СРО

Вешняя оценка соответствия, контроль, надзор в градостроительной деятельности

№	Сферы	Кто кого контролирует
16	Соответствие выполняемых работ: • проектной документации • требованиям технических регламентов • результатам инженерных изысканий • ГПЗУ • разрешенному использованию земельного участка • ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством	Заказчик – генподрядчик Генподрядчик - подрядчик
17	Соответствие выполнения работ и применяемых строительных материалов , результатов работ: • требованиям проектной документации • требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов; Наличие разрешения на строительство Наличие членства в СРО	Госстройнадзор – генподрядчик, заказчик

Деятельность, связанная с повышенной опасностью для окружающих:

1. *использование транспортных средств, механизмов*
2. *использование электрической энергии высокого напряжения*
3. *использование атомной энергии*
4. *использование взрывчатых веществ*
5. *использование сильнодействующих ядов*
6. **осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности**

Статья 1079 Гражданского кодекса РФ

1. **Юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих** (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; **осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности** и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Совершенствование предупреждения причинения вреда

- 1. Совершенствование оценки соответствия (в том числе контрольно-надзорной деятельности)**
2. Совершенствование требований, соблюдение которых оценивается, контролируется (другой раздел стратегии)

Риски для безопасности в ходе жизненного цикла ОКС



Отсутствует статистика аварий зданий и сооружений, аварий и инцидентов в ходе строительства

Примеры аварий зданий и сооружений (ошибки проектирования)



2004 год, авария Трансвааль-парка в г. Москва:

•погибло 28 чел., травмировано 110 чел.

Обрушение монолитной железобетонной оболочки покрытия зоны аквапарка площадью более 4000 кв.м. Продолжительность обрушения - 30-40 секунд. Срок эксплуатации - 2 года.

Примеры аварий зданий и сооружений (ошибки строительства)



2015 год, авария казармы учебного центра ВДВ в г. Омск:

•погибло 24 чел., госпитализирован 21 чел.

Обрушение кирпичных стен и железобетонных перекрытий с четвертого по первый этажи.
На нарушения при строительстве в 1975 году наложились ошибки при ремонте в 2013 году.

Примеры аварий зданий и сооружений (ошибки эксплуатации)



2006 год, авария Басманного рынка в г. Москва:

•погибло 68 чел., под завалами было 100 чел.

Обрушение железобетонной висячей оболочки покрытия на площади порядка 3000 кв.м.

Обрушение произошло в 5 часов утра. Срок эксплуатации – более 40 лет.

Текущее регулирование

Способы предупреждения аварий и несчастных случаев

Формы внешнего контроля	Изыскания	Проектирование	Строительство, реконструкция, снос	Капремонт	Эксплуатация
Контроль результата работ	Экспертиза	Экспертиза	Госстройнадзор	нет	
Контроль деятельности генподрядчика	СРО	СРО	Госстройнадзор СРО	СРО	нет
Допуск на рынок генподрядчика	СРО	СРО	СРО	СРО	нет
Контроль квалификации специалиста, ответственного за производство конкретной работы	нет				
Допуск на рынок лица, осуществляющего конкретную работу (субподрядчика)	не ограничен				

Текущее регулирование

Сегментация контрольно-надзорной деятельности

Технический регламент о безопасности зданий и сооружений 384-ФЗ	Градостроительный кодекс РФ	Риск-ориентированный подход (постановление Правительства РФ № 54)
Повышенный уровень ответственности – особо опасные, технически сложные и уникальные объекты	Уровень 4. федеральная экспертиза и надзор На территориях 2 и более субъектов РФ, посольства, в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе, внутренних морских водах, в территориальном море, объекты обороны и безопасности, федеральные дороги, инфраструктура ЖД и воздушного транспорта, ОКН федерального значения, особо опасные, технически сложные и уникальные, для захоронения отходов, за счет федерального бюджета –	Высокий риск – общественные здания и сооружения, МКД, путепроводы, тоннели, мосты и эстакады, а также ОКС с пролетом от 20 до 100 метров
Нормальный уровень ответственности – объекты, не отнесенные к повышенному и пониженному уровню	Уровень 3. региональная госэкспертиза и надзор За счет регионального и местного бюджета, в ЗОУИТ, объекты культурного наследия регионального и местного значения, в границах особо охраняемых природных территорий	Значительный риск – производственные здания
	Уровень 2. негосэкспертиза и надзор	
Пониженный уровень ответственности - здания и сооружения временного (сезонного) назначения, вспомогательного использования, связанные с осуществлением строительства или реконструкции здания или сооружения либо расположенные на земельных участках, предоставленных для ИЖС	Уровень 1. не требуется экспертиза и надзор Не требуется разрешение на строительство ИЖС МКД не более 3-х этажей, до 1500 кв.м. ДБЗ до 10 блоков и пр.	Умеренный риск – Иные объекты

Текущее регулирование

Сегментация контрольно-надзорной деятельности

Вид объекта	Изыскания	Проектирование	Строительство, реконструкция, снос	Капремонт
Уровень 1 (не требуется экспертиза)	нет			
Уровень 2 (экспертиза требуется, возможна негос)	Экспертиза СРО	Экспертиза СРО	Региональный госстройнадзор СРО	СРО
Уровень 3 (требуется региональная госэкспертиза)	Региональная госэкспертиза СРО	Региональная госэкспертиза СРО	Региональный госстройнадзор СРО	СРО
Уровень 4 (требуется федеральная госэкспертиза)	Госэкспертиза СРО	Госэкспертиза СРО	Федеральный госстройнадзор СРО	СРО

Текущее регулирование. Система расследования причин и учета аварий и несчастных случаев

10 дней на создание технической комиссии			
Уровень власти	Комиссия федеральных органов исполнительной власти	Комиссия органов исполнительной власти субъектов	Комиссия муниципалитетов
Объекты	Расположены на территории 2 и более субъектов РФ, исключительная экономическая зон, континентальный шельф, гостайна, уникальные и т.д.	Объекты здравоохранения, образования, культуры, транспортной инфраструктуры, делового, религиозного назначения, жилищного фонда (кроме ИЖС) и т.д.	Объекты не отнесенные к федеральному и региональному уровню
Порядок	Постановление Правительства РФ от 20.11.2006 № 702 «Об утверждении Правил установления федеральными органами исполнительной власти причин нарушения законодательства о градостроительной деятельности»	Порядок работы комиссии устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации	Порядок работы комиссии устанавливается решением главы местной администрации
Срок	пять месяцев	три месяца	два месяца
Утверждение заключения			
Опубликование заключения (срок и место не определено)			

Система расследования причин и учета аварий и несчастных случаев

Состояние дел	Предложения
Порядок расследования в ПП № 702 охватывает только сферу строительства	Распространить на эксплуатацию
Необязательное привлечение к расследованию госстройнадзора	Возложить на госстройнадзор обязательность создавать комиссии по расследованию
Нет правового регулирования обязанностей застройщика, подрядчика при расследовании причин аварий и несчастных случаев при строительстве	Определить, что при расследовании причин аварий и несчастных случаев при строительстве любой объект становится поднадзорным госстройнадзору на период расследования
Разрушена система учета (не исполняется приказ Минстроя РФ от 6 декабря 1994 г. N 17-48 «О порядке расследования причин аварий зданий и сооружений на территории Российской Федерации»)	Восстановить федеральную систему учета аварий и несчастных случаев при строительстве и эксплуатации
Разрушена система актуализации норм по итогам обобщения причин аварий и несчастных случаев	Восстановить федеральную систему актуализации норм права и технического регулирования по итогам обобщения причин аварий и несчастных случаев

Изыскания (проблемы)

	Положение дел	Ответственность
Лицо, осуществляющее инженерные изыскания	Заинтересовано в сокращении затрат и сроков на производство работ, контроль за фактическим выполнением работ отсутствует	Гражданская перед заказчиком Ответственность в СРО (не работает)
Застройщик	Вправе контролировать, но не обязан. Выгодны дешевые услуги.	Гражданская (маловероятна, если авария произошла через много лет после окончания строительства) Административная (ст. 9.4 КоАП) (не работает)
Экспертная организация	Проверяет отчет о результатах. Фактическая проверка невозможна	Гражданская перед заказчиком (не работает) Аннулирование аккредитации, аттестата (не работает)
СРО	Должна контролировать результат и деятельность на соответствие стандартам СРО (не работает, не заинтересована в исключении члена)	Компенсационным фондом (не работает)

Изыскания (совершенствование)

	Производство		Результат	
	Положение дел	Предложение	Положение дел	Предложение
Лицо, осуществляющее инженерные изыскания	Заинтересовано в сокращении затрат и сроков на производство работ, контроль за фактическим выполнением работ отсутствует	Обязанность проводить полевые работы в присутствии застройщика	Оформляет результаты проведенных изысканий в виде отчетной документации о выполнении инженерных изысканий	
Застройщик	Вправе контролировать, но не обязан	Установить обязанность застройщика осуществлять контроль в отношении проводимых инженерных изысканий	Направляет результаты инженерных изысканий на экспертизу	
Экспертная организация	Не участвует и не контролирует		Проводит проверку результатов инженерных изысканий	
Орган госстройнадзора	Не участвует и не контролирует		Не проверяет	Предоставить право привлекать к ответственности застройщика в случае нарушений, связанных с качеством изысканий, выявленных при строительстве, расследовании аварий Предоставить право направлять в НОПРИЗ предписание об исключении из нацреестра
НОПРИЗ				По представления госстройнадзора: • выдает предписание СРО о привлечении члена СРО к ответственности • принимает решение об исключении специалиста из нацреестра
СРО	Должно контролировать результат и деятельность на соответствие стандартам СРО. Не контролирует			Должно привлекать члена СРО к ответственности, в т.ч. по предписаниям НОПРИЗ
Ростехнадзор				Исключает из реестра СРО в случае неприменения мер ответственности к членам СРО, в отношении которых выдано предписание НОПРИЗ

Проектирование (проблемы)

	Положение дел	Ответственность
Лицо, выполняющее проектирование	Оформляет результаты работы в виде проектной документации	Гражданская Уголовная Ответственность в СРО (не работает)
Заказчик	Направляет проектную документацию на экспертизу, утверждает после экспертизы	Гражданская, уголовная Ответственность в СРО (не работает)
Экспертная организация	Проводит проверку проектной документации, выдает положительное заключение, вносит сведения в ЕГРЗ. Негосударственная экспертиза не заинтересована в отрицательном заключении (по данным ЕГРЗ 1,2% отрицательных, по сравнению с 13% в госэкспертизе)	Гражданская перед заказчиком (не работает) Аннулирование аккредитации, аттестата (не работает)
СРО	Должно контролировать результат и деятельность на соответствие стандартам СРО	Выплаты из компенсационного фонда (не работает)

Проектирование (совершенствование)

	Результат	
	Положение дел	Предложение
Лицо, выполняющее проектирование	Оформляет результаты работы в виде проектной документации	
Заказчик	Направляет проектную документацию на экспертизу	
Экспертная организация	Проводит проверку проектной документации, выдает положительное заключение, вносит сведения в ЕГРЗ	
Орган госстрой надзора	Не проверяет проектную документацию	Обязанность направлять в Минстрой России акт о некачественной экспертизе при ГРУБЫХ нарушениях, выявленных при строительстве или расследовании причин аварий
Минстрой России	Не участвует и не контролирует	Предоставить право направлять представление: • в Росаккредитацию о лишении аккредитации негосэкспертизы • в субъект РФ или Главгосэкспертизу о привлечении к ответственности экспертов госэкспертизы • в НОПРИЗ о привлечении к ответственности члена СРО и исключении специалиста из нацреестра
НОПРИЗ		По предписанию Минстроя России: • выдает предписание СРО о привлечении члена СРО к ответственности • принимает решение об исключении специалиста из нацреестра
СРО	Должно контролировать результат и деятельность на соответствие стандартам СРО. Не контролирует	Должно привлекать члена СРО к ответственности, в т.ч. по предписаниям НОПРИЗ
Ростехнадзор		Исключает из реестра СРО в случае неприменения мер ответственности к членам СРО, в отношении которых выдано предписание НОПРИЗ

Требуется проработка вопроса последствий для застройщика подтверждения Минстроем России грубого нарушения в проектной документации (надо вносить изменения в ПД)

Строительство (проблемы)

	Положение дел	Ответственность
Субподрядчик	Обязано обеспечивать безопасность работ для третьих лиц и окружающей среды, выполнение требований безопасности труда, сохранности объектов культурного наследия	Гражданская
Генподрядчик	Обязано осуществлять стройконтроль	Гражданская, административная Ответственность в СРО (не работает) Исключение из реестра специалистов (не работает)
Застройщик	Обязан осуществлять стройконтроль	Гражданская, административная Ответственность в СРО (не работает) Исключение из реестра специалистов (не работает)
Орган госстройнадзора	Осуществляет надзор за требованиями проектной документации	
СРО	Должно контролировать результат и деятельность на соответствие стандартам СРО	Выплаты из компенсационного фонда (не работает)

Строительство (совершенствование)

	Производство		Результат	
	Положение дел	Предложение	Положение дел	Предложение
Лицо, осуществляющее строительство (ЛОСС)	Обязано обеспечивать безопасность работ для третьих лиц и окружающей среды, выполнение требований безопасности труда, сохранности объектов культурного наследия		Сдаёт результат работ	
Лицо, организующее строительство (ЛОРС)	Обязано осуществлять стройконтроль		Принимает работы ЛОСС Сдаёт объект заказчику	
Застройщик	Обязан осуществлять стройконтроль		Принимает объект у ЛОРС	
Орган госстройнадзора	Осуществляет надзор		Осуществляет надзор Привлекает к ответственности ЛОРС и застройщика	При уклонении от выплаты штрафа члена СРО – выдает предписание СРО о выплате штрафа из компенсационного фонда Предоставить полномочия по надзору при расследовании аварий При грубых нарушениях – обязанность направлять предписания в НОСТРОЙ
НОСТРОЙ				По представлению госстройнадзора: • выдает предписание СРО о привлечении члена СРО к ответственности • принимает решение об исключении специалиста из нацреестра
СРО	Должно контролировать результат и деятельность на соответствие стандартам СРО. Не контролирует			Должно привлекать члена СРО к ответственности, в т.ч. по предписаниям НОСТРОЙ
Ростехнадзор				Исключает из реестра СРО в случае неприменения мер ответственности к членам СРО, в отношении которых выдано предписание НОСТРОЙ

Производство стройматериалов (проблемы)

Результат		
	Положение дел	Ответственность
Производитель	Добровольная сертификация ТУ на новые виды продукции	Гражданская
Генподрядчик, заказчик	Входной контроль на стройке	Административная (ст. 9.4 КоАП) (не работает)
Орган госстройнадзора	Надзор за соответствием применяемых стройматериалов требованиям проектной документации. Нет полномочий проверять соответствие требованиям технических регламентов, в отношении производителя, в случае выявление контрафакта	

Производство стройматериалов (контроль)

Результат		
	Положение дел	Предложение
Производитель	Добровольная сертификация ТУ на новые виды продукции	
Лицо, осуществляющее строительство, а также ЛОРС и заказчик	Входной контроль на стройке	
Орган госстройнадзора	Надзор на соответствии применяемых стройматериалов требованиям проектной документации	Предоставить право надзора за соответствием стройматериалов требованиям технических регламентов Предоставить право привлечения к ответственности производителей стройматериалов по итогам надзора и расследования причин аварий и несчастных случаев Право направления материалов в следственные органы в случае выявления контрафактных материалов

Госстройнадзор

1. Отсутствует эффективная система выявления ошибок в деятельности экспертов и экспертных организаций
2. Не работает система лишения допуска экспертов и экспертных организаций в случае выявления ошибок
3. Не работает система лишения членства СРО и исключения из нацреестра в случае грубых ошибок
4. Нет полномочий по привлечению к ответственности производителей стройматериалов
5. Отсутствуют полномочия при расследовании аварий и несчастных случаев
6. Необходимо проверять отдельные лица, осуществляющие строительство, а не объект строительства
7. Избыточные полномочия по проверке объектов пониженного уровня ответственности (выявление самовольных построек в отношении неподнадзорных объектов)

Предложения:

- Предусмотреть право органов стройнадзора обжаловать положительные заключения экспертизы
- Предоставить полномочия по возбуждению административных дел в отношении производителей стройматериалов
- Проводить проверки в отношении объекта строительства (всех лиц, осуществляющих строительство объекта, одновременно)
- Полномочия по выявлению самовольных построек в отношении неподнадзорных объектов передать муниципалитетам

Варианты развития

1. Освободить от формального контроля. Наказания только по факту причинения вреда

2. Совершенствование контроля - усиление механизмов предупреждения причинения вреда

2.1. Основа - негосэкспертиза и СРО
2.2. Усиление роли госстройнадзора

2.2. На основе госэкспертизы и госстройнадзора

Сценарии развития (тактические)

Либеральный	Центристский	Жесткий
Все вопросы регулируются в рамках рыночных правоотношений (нет спроса на некачественное строительство, гражданская ответственность за аварии)	Обеспечение привлечения к адекватной ответственности: ✓ изыскателей ✓ проектировщиков ✓ строителей	
Исключение экспертизы	Привлечение к ответственности негосударственных экспертов	Введение государственной экспертизы для всех объектов
Исключение госстройнадзора	Предоставление полномочий госстройнадзору по: ✓ привлечению к ответственности производителей стройматериалов ✓ информированию НОПРИЗ и НОСТРОЙ о нарушениях Исключение полномочий по выявлению самостроя По мере повышения эффективности СРО сокращение полномочий	Введение надзора для всех объектов (с увеличением штатной численности и расходов)
	Использование средств компфонда СРО на выплату штрафов членов	Ликвидация СРО, возврат к лицензированию специалистов

Сценарии развития (стратегические)

Либеральный	Центристский	Жесткий
Приоритет свободы предпринимательства над вопросами предупреждения причинения вреда	Усиление роли негосударственной экспертизы и СРО. Постепенное замещение этими институтами государственной экспертизы и государственного строительного надзора. Становление института страхования	Возврат к тотальному контролю строительства со стороны государственной экспертизы и государственного строительного надзора

Риск-ориентированный подход для госстройнадзора

Состояние дел:

Уровни ответственности:

- повышенный нормальный пониженный

От уровня ответственности зависит только количество проверок госстройнадзора

Предложение:

Три режима осуществления государственного строительного надзора:

- усиленный нормальный упрощенный

Режим определяет:

- формы контрольного мероприятия (проверка: регулярная, внеплановая или итоговая; выездная или документарная);
- продолжительность контрольного мероприятия;
- периодичность контрольного мероприятия;
- необходимость проведения иных контрольных мероприятий (экспертизы, обследования, лабораторные и иные испытания выполненных работ, применяемых строительных материалов, дистанционный контроль за ведением исполнительной документации)

Выбор режимов должен осуществляться до начала строительства в зависимости от:

- класса опасности объекта
- репутации участников строительства
- готовности осуществлять электронное взаимодействие в процессе надзора
- использования технологии информационного моделирования

Режим может меняться в процессе строительства в зависимости от факторов риска:

- выявление грубых или неоднократных нарушений
- возникновение аварии
- отказ проверяемых лиц от дистанционных методов цифрового контроля

Спасибо за внимание

k.v.holopik@mail.ru