

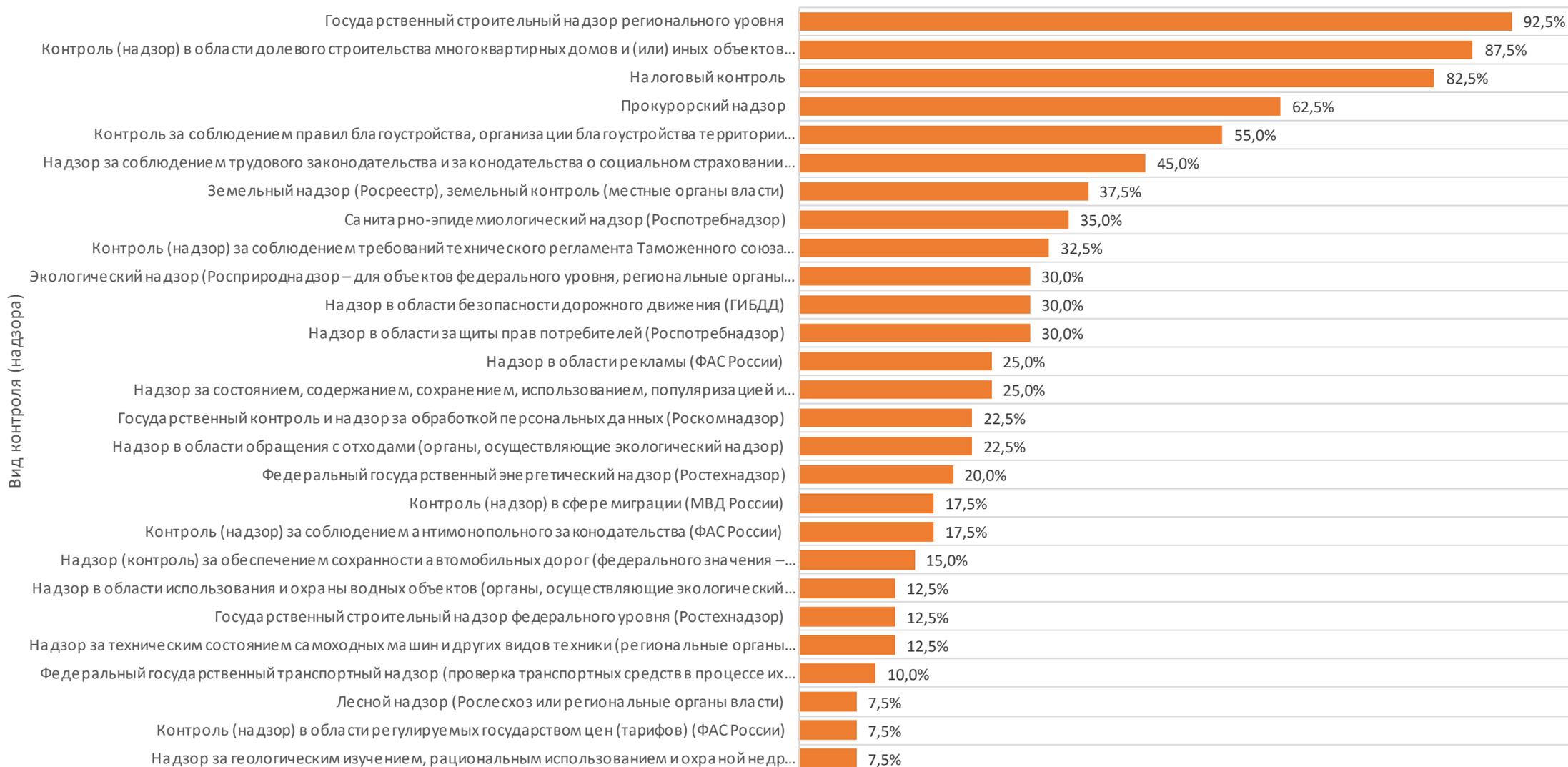
# Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в строительстве

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

Москва

# Виды контроля (надзора), с которыми организации сталкивались в последние 1-2 года

## Доли участников, которые сталкивались с каждым видом контроля (надзора) в последние 1-2 года



## **Деятельность, связанная с повышенной опасностью для окружающих:**

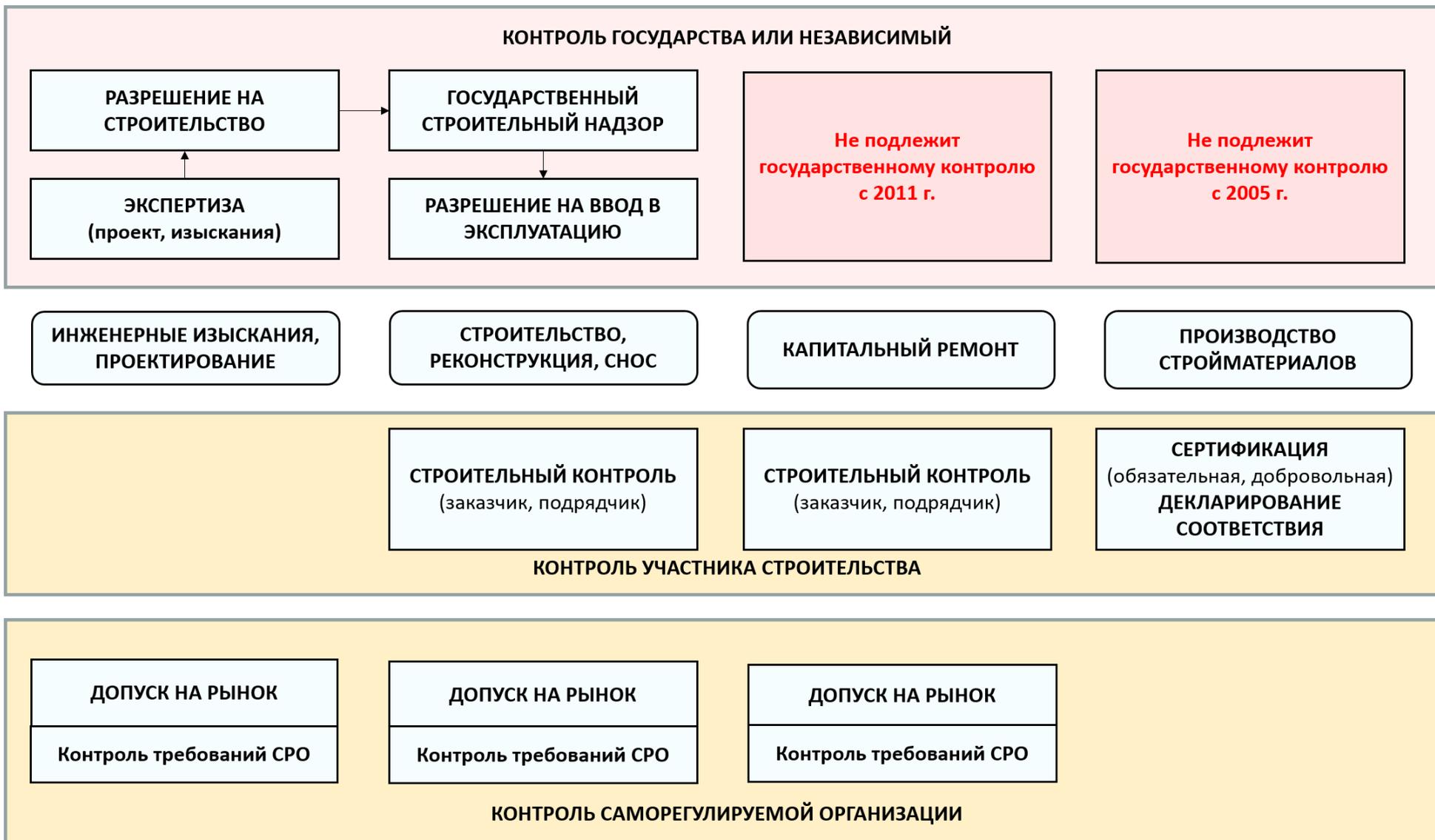
- 1. использование транспортных средств, механизмов*
- 2. использование электрической энергии высокого напряжения*
- 3. использование атомной энергии*
- 4. использование взрывчатых веществ*
- 5. использование сильнодействующих ядов*
- 6. осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности**

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.*

# Обеспечение безопасности в строительстве

(нормальный и повышенный уровень ответственности объектов)



# Текущее регулирование

## Сегментация контрольно-надзорной деятельности по степени опасности

Технический регламент о безопасности зданий и сооружений 384-ФЗ	Градостроительный кодекс РФ	Риск-ориентированный подход (постановление Правительства РФ № 54)
<b>Повышенный уровень ответственности</b> – особо опасные, технически сложные и уникальные объекты	<b>Уровень 4. федеральная экспертиза и надзор</b> 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 <b>Предмет федеральной экспертизы и федерального надзора не совпадают</b>	<b>Высокий риск</b> – общественные здания и сооружения, МКД, путепроводы, тоннели, мосты и эстакады, а также ОКС с пролетом от 20 до 100 метров
<b>Нормальный уровень ответственности</b> – объекты, не отнесенные к повышенному и пониженному уровню	<b>Уровень 3. региональная госэкспертиза и надзор</b> За счет регионального и местного бюджета, в ЗОУИТ, объекты культурного наследия регионального и местного значения, в границах особо охраняемых природных территорий	<b>Значительный риск</b> – производственные здания
	<b>Уровень 2. негосэкспертиза и надзор</b>	<b>Умеренный риск</b> – Иные объекты
<b>Пониженный уровень ответственности</b> - 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	<b>Уровень 1. не требуется экспертиза и надзор</b> Не требуется разрешение на строительство ИЖС МКД не более 3-х этажей, до 1500 кв.м. ДБЗ до 10 блоков и пр.	

# Распределение функций между институтами обеспечения безопасности

№	Институт	Функции
1	Экспертиза проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий	<b>Оценка соответствия</b> проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов
2	Выдача разрешения на строительство	Проверка <b>наличия положительного заключения</b> Экспертизы
3	Строительный контроль	<b>Проверка соответствия</b> выполняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства
4	Государственный строительный надзор	Проверка: 1) наличия <b>разрешения на строительство</b> 2) наличия членства в СРО 3) <b>соответствия процесса и объекта строительства</b> проектной документации <b>Привлечение к ответственности:</b> 1) подрядчика за несоответствие процесса и объекта строительства проектной документации; 2) застройщика за непроведение строительного контроля. <b>Направление в СРО</b> информации о выявлении нарушений членами СРО обязательных требований
5	Выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию	Проверка <b>наличия ЗОС</b> В отношении объектов не поднадзорных государственному строительному надзору — <b>проверка соответствия</b> объекта проектной документации и установленным требованиям
6	Сертификация строительных материалов	<b>Оценка соответствия</b> строительных материалов установленным требованиям, в том числе требованиям технических регламентов
7	Саморегулирование	<b>Предоставление специальной правоспособности</b> лицам, выполняющим инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства на основании договора с застройщиком, техническим заказчиком (прием в члены СРО), приостановление и прекращение специальной правоспособности (приостановление, прекращение членства в СРО). <b>Контроль за соблюдением членами СРО</b> законодательства о градостроительной деятельности, о техническом регулировании. <b>Уведомление органа государственного строительного надзора</b> о нарушении членом СРО требований технических регламентов, проектной документации при выполнении работ.

# Оценка эффективности институтов предупреждения аварий, несчастных случаев и причинения вреда при строительстве и эксплуатации

Доли участников опроса с различной оценкой и средняя оценка эффективности институтов

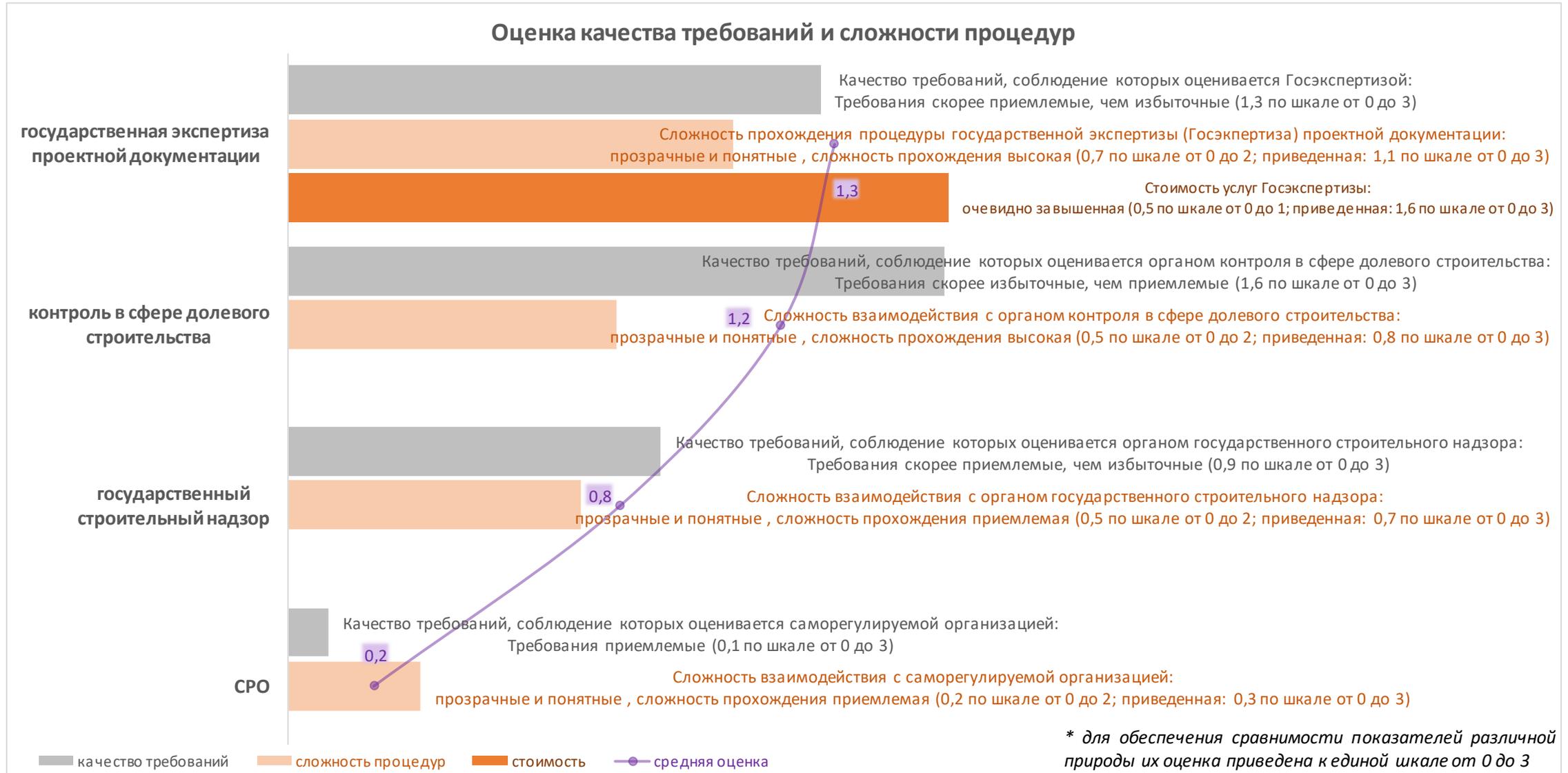


# Оценка факторов, влияющих на привлекательность инвестиционно-строительной деятельности

## Доли участников опроса с различной оценкой сложности процедур и средняя оценка

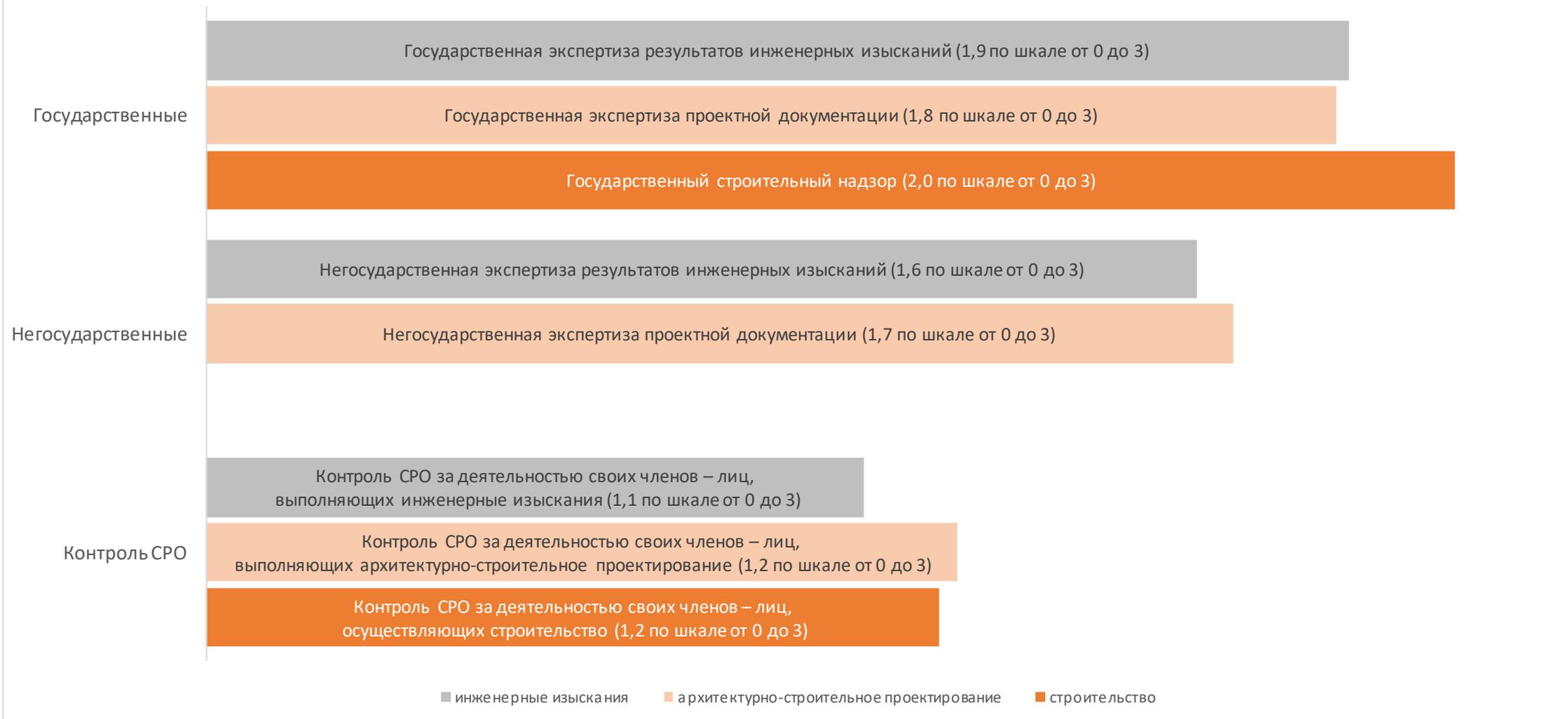


# Оценка факторов, влияющих на привлекательность инвестиционно-строительной деятельности



На первом месте по остроте для застройщиков стоит Госэкспертиза. Менее всего застройщиков беспокоит контроль со стороны СРО.

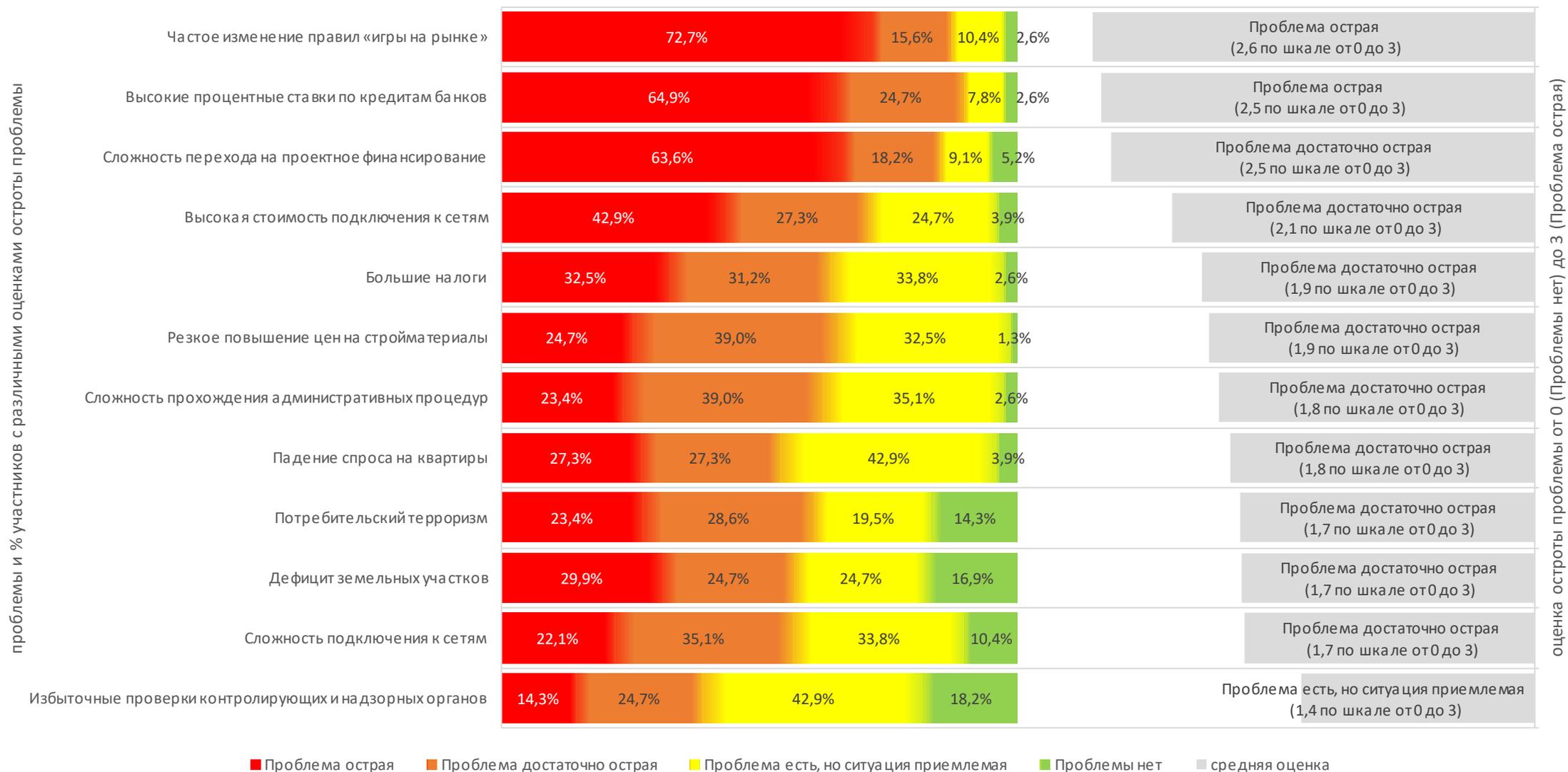
## Оценка эффективности государственных институтов, негосударственных и контроля СРО



Государственные институты на каждом этапе имеют среднюю эффективность выше негосударственных. Контроль СРО имеет самую низкую эффективность.

# Основные проблемы в деятельности застройщиков жилья

Доли участников опроса с различной оценкой и средняя оценка остроты проблем



оценка остроты проблемы от 0 (Проблемы нет) до 3 (Проблема острая)

# Производство стройматериалов (проблемы)

Результат		
	Положение дел	Ответственность
Производитель	Добровольная сертификация ТУ на новые виды продукции Декларирование соответствия	Гражданская Уголовная Административная (ст. 14.45 КоАП) <b>(не работает)</b>
Генподрядчик, заказчик	Входной контроль на стройке	Административная (ст. 9.4 КоАП) <b>(не работает)</b>
Орган госстройнадзора	Надзор за соответствием применяемых стройматериалов требованиям проектной документации. <b>Нет полномочий проверять соответствие требованиям технических регламентов, в отношении производителя, в случае выявления контрафакта</b>	Бюджетная
Роспотребнадзор, Росстандарт, МЧС России	Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности за недостоверное декларирование, нарушение порядка реализации продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия. <b>Отсутствует межведомственная координация</b>	Бюджетная

Ч.2 ст. 34 Закона № 384-ФЗ:

«Строительные материалы и изделия должны соответствовать **требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании**».

**Технический регламент не принят.**

# Изыскания (проблемы)

	Положение дел	Ответственность
<b>Лицо, осуществляющее инженерные изыскания</b>	Заинтересовано в сокращении затрат и сроков на производство работ, контроль за фактическим выполнением работ отсутствует	Гражданская (система расследования аварий работает плохо) Административная, ответственность в СРО (не работает) <b>При нарушениях не выдается положительное заключение</b>
<b>Застройщик</b>	Вправе контролировать, но не обязан. Выгодны дешевые услуги.	Гражданская (система расследования аварий работает плохо) Административная (ст. 9.4 КоАП) (не работает)
<b>Экспертная организация</b>	Проверяет отчет о результатах. Фактическая проверка невозможна	Гражданская перед заказчиком (не работает) Аннулирование аккредитации, аттестата (не работает)
<b>Орган госстройнадзора</b>	Нет полномочий	
<b>СРО</b>	Должна контролировать результат и деятельность на соответствие стандартам СРО (не работает, не заинтересована в исключении члена)	Компенсационным фондом (не работает)

# Проектирование (проблемы)

	Положение дел	Ответственность
<b>Лицо, выполняющее проектирование</b>	Оформляет результаты работы в виде проектной документации	Гражданская, уголовная (система расследования аварий работает плохо) Административная (не работает) Ответственность в СРО (не работает) Исключение из национального реестра специалистов (не работает) <b>При нарушениях не выдается положительное заключение</b>
<b>Заказчик</b>	Направляет проектную документацию на экспертизу, утверждает после экспертизы	<b>Гражданская, уголовная</b> Ответственность в СРО (не работает)
<b>Экспертная организация</b>	Проводит проверку проектной документации, выдает положительное заключение, вносит сведения в ЕГРЗ. Нет обязанности направлять в органы госстройнадзора материалы для решения вопроса о привлечении к административной ответственности	Гражданская перед заказчиком (не работает) Аннулирование аккредитации, аттестата (не работает)
<b>Орган госстройнадзора</b>	Есть полномочия по привлечению к административной ответственности, но нет полномочий по осуществлению надзора	
<b>СРО</b>	Должно контролировать результат и деятельность на соответствие стандартам СРО	Выплаты из компенсационного фонда (не работает)

Не проводятся систематические проверки качества заключений экспертизы

# Строительство (проблемы)

	Положение дел	Ответственность
<b>Субподрядчик</b>	Обязан обеспечивать безопасность работ для третьих лиц и окружающей среды, выполнение требований безопасности труда, сохранности объектов культурного наследия Не обязан быть членом СРО	Гражданская (система расследования аварий работает плохо)
<b>Генподрядчик</b>	Обязан осуществлять стройконтроль	Гражданская (система расследования аварий работает плохо) Административная (работает) Ответственность в СРО (не работает) Исключение из реестра специалистов (не работает)
<b>Застройщик</b>	Обязан осуществлять стройконтроль	Гражданская (система расследования аварий работает плохо) Административная (работает) Ответственность в СРО (не работает) Исключение из реестра специалистов (не работает) При нарушениях не выдается ЗОС
<b>Орган госстройнадзора</b>	Осуществляет надзор за соответствием деятельности застройщика, генподрядчика Информирует СРО о выявленных нарушениях	Бюджетная
<b>СРО</b>	Должно контролировать результат и деятельность на соответствие стандартам СРО	Выплаты из компенсационного фонда (не работает)

## Эксплуатация здания, сооружения (проблемы)

	Положение дел	Ответственность
<b>Собственник (владелец)</b>	Несет ответственность за эксплуатацию	Административная ( <b>приостановление эксплуатации работает плохо</b> ), в том числе за эксплуатацию без разрешения на ввод в эксплуатацию ( <b>почти не работает, мах штраф - 20 тыс. руб.</b> )
<b>Органы местного самоуправления</b>	Проводят осмотр зданий и сооружений и выдают рекомендации о мерах по устранению выявленных нарушений в сфере эксплуатации в случае поступления заявлений заинтересованных лиц	
<b>Орган госстройнадзора</b>	Полномочия по привлечению к ответственности должностных лиц органов, выдавших разрешение на ввод объекта в эксплуатацию без ЗОС. Нет полномочий по проверке деятельности органов, выдавших разрешение на ввод объекта в эксплуатацию	Бюджетная

## 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)			

### Законодательство **не устанавливает**:

- обязательность участия в работе комиссии представителей органа госстройнадзора;
- обязанность застройщика по допуску представителей комиссии на стройплощадку, предоставления документов;
- систематическое обобщение результатов расследования причин аварий, использование этого обобщения при актуализации документов технического регулирования;
- включение сведений в ГИСОГД

## Пресечение самовольного строительства (проблемы)

	Положение дел	Механизм контроля
<b>Объекты повышенного и нормального уровня ответственности</b>	Необходимо разрешение на строительство	Проверка наличия разрешения на строительство является предметом госстройнадзора
<b>ИЖС (садовые дома)</b>	Необходимо направление уведомления о начале строительства	Административная ответственность отсутствует <b>Орган госстройнадзора на основании обращений проверяет соответствие объекта установленным параметрам.</b> В случае несоответствия – уведомляет орган местного самоуправления. Орган местного самоуправления обращается в суд или самостоятельно принимает решение о сносе
<b>Иные объекты пониженного уровня ответственности</b>		<b>Орган госстройнадзора на основании обращений проверяет соответствие объекта установленным параметрам.</b> В случае несоответствия – уведомляет орган местного самоуправления. Орган местного самоуправления обращается в суд или самостоятельно принимает решение о сносе

# Информационное взаимодействие

№	Вид документа или сведений	ЕГРЗ	ГИСОГД	ЕРП
1	Проектная документация	Есть	Есть	Нет
2	Результаты инженерных изысканий	Есть	Есть	Нет
3	Разрешение на строительство	Нет	Есть	Нет
4	ЗОС	Нет	Есть	Нет
5	Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию	Нет	Есть	Нет
6	Результаты и материалы обследования объекта капитального строительства, подлежащего сносу	Нет	Есть	Нет
7	Проект организации работ по сносу объекта капитального строительства	Нет	Есть	Нет
8	Программа проверок	Нет	Нет	Нет
9	Сведения о привлечении к ответственности	Нет	Нет	Есть

- Отсутствуют в ГИСОГД:
  - Извещение о начале строительства, об окончании строительства, декларация о соответствии
  - Исполнительная документация
  - Эксплуатационная документация
  - Результаты расследования причин аварий
- Взаимодействие осуществляется между органами, получение документов из ГИСОГД, ЕГРЗ не предусмотрено
- Порядок ведения ЕРП не учитывает особенностей проверки госстройнадзора (проверка в соответствии с программой, на основании извещений)
- В ЕРП отсутствует структурированная информация о месте нахождения ОКС

# Основные выводы

Существующий надзор не является избыточным для участников рынка

Имеются зоны недостаточного контроля в сфере безопасности в строительстве

Законодательство имеет пробелы в регулировании

Не раскрыт потенциал саморегулирования, негосударственной экспертизы, строительного контроля, страхования

# Стратегические направления развития

Действенные механизмы предупреждения вреда к 2030 году:

1. **Эффективный контроль качества:**

- ✓ строительных материалов
- ✓ результатов инженерных изысканий
- ✓ проектной документации
- ✓ выполненных работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе ОКС

2. Обеспечение **неизбежности привлечения к осязательной ответственности** за нарушение обязательных требований в строительстве, в том числе административной, дисциплинарной и имущественной

3. Эффективная **система расследования причин аварий**, учета и анализа результатов расследования

4. **Снижение роли**

- ✓ государственной экспертизы
- ✓ государственного строительного надзора

5. **Повышении роли и эффективности:**

- ✓ негосударственной экспертизы
- ✓ саморегулирования

6. **Формирование эффективных институтов**

- ✓ негосударственного независимого строительного контроля
- ✓ страхования строительных рисков

# Основные предложения

Проблемы	Предложения
Отсутствует общая координация госполитики в сфере обеспечения безопасности	<ul style="list-style-type: none"><li>• Возложить на Минстрой России полномочия по координации и разработке методологии</li><li>• Гармонизировать ГрК и законодательство в техническом регулировании</li></ul>
Не осуществляется учет и анализ причин аварий	Создать систему учета и анализа причин аварий
Риск-ориентированный подход влияет только на количество проверок	Создать гибкий риск-ориентированный подход, учитывающий объект, репутацию застройщика и подрядчиков, информационное взаимодействие
Проверка стройнадзора привязана к субъекту	Стройнадзор осуществляется применительно к объекту строительства
На субподрядчиков не распространяются обязанности по осуществлению строительного контроля, строительный контроль не является независимым	Разработать механизм независимого строительного контроля, в том числе возможность его применения на всех стадиях жизненного цикла ОКС
СРО не является эффективным механизмом предупреждения аварий	Повышение эффективности СРО за счет: <ul style="list-style-type: none"><li>• расширения оснований для выплаты возмещения из компенсационного фонда возмещения вреда</li><li>• повышения качества национального реестра специалистов</li></ul>

# Предложения в части риск-ориентированного подхода

Сейчас: управление только количеством проверок

Предложение:

## 1. Оценка на входе:

- назначение и характеристики объекта,
- наличие положительного безаварийного опыта строительства
- наличие страхования ответственности по причинению вреда
- информационное моделирование

## 2. Изменения в ходе строительства:

- **Усиление** в случае аварий, нарушений, отказа от страхования и информационного моделирования
- **Ослабление** при переходе на информационное моделирование, заключении договора страхования

## 3. Управление параметрами: дистанционные или выездные проверки, проведение испытаний

# Основные проблемы и предложения. Организация системы обеспечения безопасности

Проблемы	Предложения
Отсутствует общая координация госполитики в сфере обеспечения безопасности	Возложить на Минстрой России полномочия по координации и разработке методологии
Не осуществляется учет и анализ причин аварий	Создать систему учета и анализа причин аварий
Не осуществляется взаимодействие между органами в целях привлечения к ответственности производителей некачественных, контрафактных стройматериалов	Создать систему взаимодействия между стройнадзором и Роспотребнадзором, распространить систему цифровой маркировки на стройматериалы, влияющие на безопасность
Не совпадает сегментация в зависимости от уровня риска в Техрегламенте и ГрК	Синхронизировать уровни риска
Риск-ориентированный подход влияет только на количество проверок	Создать гибкий риск-ориентированный подход, учитывающий объект, репутацию застройщика и подрядчиков, информационное взаимодействие

# Основные проблемы и предложения. Непротиворечивость законодательства

Проблемы	Предложения
Проверка стройнадзора привязана к субъекту	Проверка стройнадзора и стройконтроль осуществляется применительно к объекту строительства
Противоречие между КоАП и ГрК в части предмета госстройнадзора	Привести КоАП в соответствие с ГрК (исключение проверки соответствия работ техническим регламентам)
Избыточные функции госстройнадзора в отношении выявления объектов самовольного строительства	Возложить выявление объектов самовольного строительства на органы местного самоуправления
Не обеспечена механизм привлечения к ответственности за выдачу разрешения на ввод в эксплуатацию без ЗОС	Возложить на органы власти субъектов РФ выявление фактов выдачи разрешений на ввод в отсутствие ЗОС
Отсутствует понятное регулирование последствий обжалования положительных заключений экспертизы результатов инженерных изысканий, проектной документации, выданных разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию, в случае, если строительство на основании таких документов уже осуществляется или завершено	Урегулировать последствия

# Основные проблемы и предложения. Административная ответственность

Проблемы	Предложения
Отсутствует механизм фиксации фактов нарушений при проектировании	Наделить экспертизу полномочиями по направлению информации в стройнадзор
Административная ответственность за выполнение работ без членства в СРО не дифференцирована в зависимости от наличия факта предшествующего исключения из членства СРО	Предусмотреть повышенную ответственность
Административная ответственность не дифференцирована в зависимости от масштабов деятельности	Дифференцировать ответственность
Отсутствует взаимосвязь между административным приостановлением деятельности по решению суда и дисциплинарной мерой по приостановлению права члена СРО выполнять соответствующие работы	Установить обязанность СРО применять меру по приостановлению права члена СРО выполнять соответствующие работы
Отсутствует ответственность за неисполнение требований в части обеспечения своевременной консервации объекта	Установить ответственность
Отсутствие ответственности за строительство ИЖС без направления уведомления	Установить ответственность

# Основные проблемы и предложения. Строительный контроль

Проблемы	Предложения
На субподрядчиков не распространяются обязанности по осуществлению строительного контроля	Разработать механизм независимого строительного контроля
Отсутствует регулирование строительного контроля в части: <ul style="list-style-type: none"><li>• требований к визуальной и инструментальной оценке соответствия поступающей продукции требованиям проектной документации и национальных стандартов;</li><li>• правил документирования результатов входного контроля;</li><li>• правил мониторинга и анализа качества продукции, поступающей от поставщиков;</li><li>• порядка действий в отношении продукции, не принятой по результатам входного контроля;</li><li>• порядка оформления документов специалистами по организации строительства (часть 5 статьи 55.5-1 ГрК)</li></ul>	Возложить на НОСТРОЙ полномочий по разработке соответствующих стандартов

# Основные проблемы и предложения. Экспертиза проектной документации и инженерные изыскания

Проблемы	Предложения
Система государственной экспертизы не содержит условий для добросовестной конкуренции	Предусмотреть возможность конкуренции между региональными экспертизами, на следующем этапе – между федеральной и региональными экспертизами
Отсутствует система контроля качества экспертизы проектной документации	Система выборочной проверки заключений из ЕГРЗ. Привлечение к ответственности экспертов в случае грубых нарушений
Отсутствует контроль за качеством проведения инженерных изысканий	Установить обязанность заказчика осуществлять контроль, привлекать в том числе заказчика в случае нарушений

# Основные проблемы и предложения. Саморегулирование

Проблемы	Предложения
Отсутствует взаимосвязь между качеством работ, выполняемых членом СРО, и обязательными мерами дисциплинарной ответственности со стороны СРО	Установить обязанность СРО по принятию решения о приостановлении работ или о прекращении членства
СРО имеют низкую мотивацию к осуществлению функций по предупреждению аварий и применению эффективных дисциплинарных мер к нарушителям	Предусмотреть взыскание за счет компенсационного фонда административных штрафов за правонарушения, если не выплачен членом СРО в добровольном порядке
Сведения о специалисте по организации строительства исключаются из национального реестра в случае его привлечения к административной ответственности в отношении одного объекта два и более раза за аналогичные правонарушения (даже незначительные)	Вносить сведения о привлечении к ответственности специалистов в ЕРП. Исключение из нацреестра специалистов только за грубые правонарушения
Недостаточно регламентируется взаимодействие между органами государственного строительного надзора и национальными объединениями саморегулируемых организаций в случае привлечения к административной ответственности лиц, включенных в национальный реестр специалистов	Предусмотреть направление информации органом госстройнадзора в соответствующее национальное объединение
Отсутствие информации о лицах, осуществлявших и осуществляющих строительство, в отношении конкретных объектов капитального строительства	Обеспечить доступ к информации о членах СРО, осуществляющих строительство объектов капитального строительства, путем введения обязанностей: членов СРО предоставлять в СРО сведения об объектах, в отношении которых они выполняют соответствующие работы; СРО размещать сведения об объектах, в отношении которых ее члены выполняют соответствующие работы, в реестре членов СРО, которые ведут национальные объединения; национальных объединений обеспечить возможность поиска в реестре членов СРО сведений о лицах, которые осуществляли (осуществляют) работы в отношении конкретных объектов капитального строительства

Спасибо за внимание

[k.v.holopik@mail.ru](mailto:k.v.holopik@mail.ru)