РАЗДЕЛ XIV. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Чеботарь Ю.М.

Проблемы государственного строительного надзора и пути их решения

*Московский городской университет управления Правительства Москвы
(Россия, Москва)*

doi: 10.18411/sr-10-12-2020-47

idsp: sciencerussia-10-12-2020-47

Аннотация

В статье изучаются законодательное и нормативное регулирование строительства, на основе анализа применения санкций органами государственного строительного надзора по городу Москве исследуются основные проблемы контрольно-надзорной деятельности в строительстве и возможные пути их решения.

Ключевые слова: строительство, государственный строительный надзор, нормативный документ, полномочия, ответственность, санкция, проблема, тенденция.

По признанию большинства специалистов строительная сфера оказывает все большее влияние на среду обитания, особенно в странах переходной экономики, к которым можно отнести и Россию.

Практика работы любой строительной организации показывает, что успех приходит только за счет соблюдения: технической и технологической дисциплины, действующих строительных стандартов и требований надзорных органов. Именно при соблюдении этих условий можно говорить о достижении необходимого качества строительства – помня о том, что продукция строительной отрасли формирует среду обитания, в которой мы живем, трудимся и отдыхаем и в которую инвестируются самые значительные материальные ресурсы общества.

Не случайно о стране в первую очередь судят по уровню качества жилых и общественных зданий, промышленных предприятий, состоянию инфраструктуры.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее - РФ) законодательно закреплены понятия строительного контроля (далее – СК) и государственного строительного надзора (далее -ГСН). СК проводит сам заказчик (застройщик), а ГСН – государственный орган управления РФ или субъекта Федерации [1].

Объектом ГСН выступает строительство или реконструкция объектов капитального строительства – иными словами ГСН не охватывает объекты индивидуального жилищного строительства и объекты капитального строительства, у которых документация типовая и/или модифицированная [1].

Контрольно-надзорная деятельность в строительстве в нашей стране регулируется Градостроительным кодексом (ст.54) [1] и Постановлением Правительства России от 01.02.2006 года № 54 в редакции последующих изменений и дополнений [2].

По критерию объекта строительства ГСН подразделяется на федеральный и региональный. Федеральный надзор в РФ уполномочены выполнять Ростехнадзор, Министерство обороны РФ, Федеральная служба безопасности, корпорация «Росатом»; региональный надзор осуществляют органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Государственный строительный надзор осуществляется органом государственного строительного надзора с даты получения им извещения о начале работ до даты выдачи заключения о соответствии построенного, реконструированного,

отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации.

Государственный строительный надзор осуществляется в форме проверок соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации.

Проверке подлежит соблюдение [2]:

при строительстве - требований к осуществлению подготовки земельного участка и выполнению земляных работ, работ по монтажу фундаментов, конструкций подземной и надземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения (в том числе внутренних и наружных сетей), инженерных систем и оборудования;

при реконструкции - требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для реконструкции, работ по усилению и (или) монтажу фундамента и конструкций подземной и надземной частей, изменению параметров объекта капитального строительства, его частей и качества инженерно-технического обеспечения;

при капитальном ремонте - требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для капитального ремонта, ремонтно-восстановительных работ, включая работы по усилению фундамента и замене конструкций подземной и надземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения (в том числе внутренних и наружных сетей), инженерных систем и оборудования.

При отсутствии технических регламентов предметом ГСН является проверка соответствия выполняемых строительных работ требованиям иных строительных стандартов, а также общероссийским правилам безопасности, правилам использования атомной энергии и т.п. [2].

С первых дней образования Ростехнадзора проводилась оптимизация его структуры (в соответствии с уставными целью и задачами деятельности этого надзорного органа), становление Ростехнадзора в качестве независимого органа ГСН и принятие мер по повышению эффективности его деятельности.

Отметим, что ГСН предполагает постоянный мониторинг состояния объектов капитального строительства, составление актов проверки выполнения требований Ростехнадзора и введение в действие соответствующих мер в случаях их невыполнения.

В целом вся система правового регулирования строительной сферы в РФ и надзора за строительной деятельностью сегодня служит повышению заинтересованности строительных организаций в качественном строительстве объектов и защите интересов потребителей строительной продукции.

В этом плане можно утверждать, что конечной целью ГСН выступает достижение безопасности и эксплуатационной надежности строящихся объектов, соответствие утвержденным строительным нормам и правилам (далее – СНИПы), защита прав граждан в части получения строительных услуг.

Безопасность объекта капитального строительства требует установление предельного уровня вреда или риска ущерба, наносимого потребителям строительства.

В свою очередь под эксплуатационной надежностью понимается безотказность, ремонтпригодность и гарантия технического обслуживания строительного объекта в течение заранее установленного периода времени.

В публикациях по теме настоящего исследования отмечается повышенная аварийность зданий и сооружений в странах СНГ. Ежегодно прекращается эксплуатация в среднем до 600 таких объектов по причине предаварийного состояния [3, с.67].

В большинстве случаев причинами этих аварий являются системные нарушения эксплуатации зданий и сооружений. В связи с этим Ростехнадзор все большее внимание уделяет предупреждению (профилактике) нарушениям в строительных регламентах.

Анализ санкционного режима, введенного органами ГСН в отношении строительных организаций по городу Москве, позволил выявить наиболее часто повторяющиеся правонарушения (в % от общего числа нарушений) [4]:

- нарушение регламентных норм строительного проекта (24%);
- нарушения действующих СНиПов (19%);
- невыполнение предписаний Ростехнадзора (16%);
- нарушения при составлении актов приемки объектов капитального строительства в эксплуатацию (14%);
- самострой и/или другое несанкционированное строительство (9%).

Ростехнадзор при применении предусмотренных законодательством штрафных санкций учитывает, что последние не позволяют в полной мере поднять качество капитального строительства, но являются важным элементом в общей системе управления этим качеством.

Как уже указывалось выше, более эффективным инструментом воздействия Ростехнадзора на строительные организации выступает профилактика правонарушений в строительстве.

В то же время, неотвратимость наказания за допущенное нарушение устанавливает более ответственные отношения стейкхолдеров (заинтересованных лиц) в строительстве.

Увеличение ответственности заказчика или его подразделений, специализирующихся на техническом надзоре, во многом зависит именно от применения штрафных санкций Ростехнадзора. В данном случае рекомендуется усилить взаимодействие заказчика с уполномоченными органами Ростехнадзора в части профилактики и исправления обнаруженных нарушений.

Важной проблемой государственного строительного надзора является повышение квалификации специалистов строительной сферы, от которых напрямую зависит безопасность и качество строительных объектов. Международная практика подтверждает необходимость введения государственной сертификации строительного персонала по основным категориям специалистов. В настоящее время такая система сертификации в отрасли отсутствует.

Введение лицензирования в строительной сфере привело к увеличению количества строительных организаций, необеспеченных достаточным количеством квалифицированных работников – это, в определенной степени снизило качество строительной продукции.

Надо признать, что в целом действующая в нашей стране процедура лицензирования не в полной мере дает объективную оценку профессионального уровня работников строительной сферы и, тем самым, частично допускает неквалифицированных специалистов к строительным работам.

В ведущих зарубежных странах, вместе с лицензированием хозяйствующих субъектов в строительстве широко практикуется персональная сертификация персонала. Именно такую практику целесообразно внедрить в России – получение лицензии юридическому лицу в строительстве должно осуществляться при одновременной сертификации работников этой организации по основным категориям персонала.

Проведенный автором анализ качества строительной индустрии в столичном регионе свидетельствует о необходимости разработки Концепции совершенствования государственного строительного надзора (далее -Концепция).

В рамках данной Концепции особое внимание целесообразно уделить разработке инжиниринговых услуг для заказчика (инвестора), включая работы инжиниринговой компании в ходе выполнения договора строительного подряда. Кроме того, на первый план при внедрении инвестиционного строительного проекта должен выходить профессиональный заказчик, чьи права и ответственность в этом случае существенно возрастут.

В целях повышения роли и ответственности заказчика необходимо более широко использовать инжиниринговые компании, включив в их состав наиболее квалифицированных специалистов. Эти специалисты, в числе прочих, смогут выполнять и функции технического надзора. Отметим, что такие требования изложены в международной концепции FIDIC.

Имеет смысл также кардинально усовершенствовать механизм и подрядных торгов в строительной сфере. Более эффективное проведение подрядных торгов упростит поиск и определение подрядчика, а также идентифицирует условия проведения договора на проведение торгов (в том числе с участием вышеназванных инжиниринговых компаний).

Ужесточение проведения авторского надзора позволит более полно учитывать специфику его применения в строительстве в условиях перехода отрасли к инновационным технологиям и материалам.

Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время последним этапом государственного строительного надзора является сдача объекта капитального строительства в эксплуатацию. Различного рода недостатки построенного объекта, которые могут проявиться в последующем, на этапе его гарантийной эксплуатации, также должны быть поставлены под контроль проверяющих органов.

Данная трактовка предполагает непосредственное участие органов ГСН в мониторинге объекта строительства во время его эксплуатации, составлении и принятии (совместно с заказчиком) утвержденных регламентом актов обследования объекта.

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 года в редакции от 31.12.2017 года. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: Консультант Плюс.
 2. Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 года № 54 (с изменениями и дополнениями) «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Консультант Плюс.
 3. Коробко, В.И. Технический надзор в строительстве. – М.: Академия ИЦ, 2018. - 286с.
 4. www.teh.nadzor.ru – сайт Стройтехнадзора (технический надзор контроля качества строительства).
 5. www.stroynadzor.ru – сайт ООО «СтройНадзор» (Технадзор. Строительная экспертиза. Техническое обследование. Контроль качества).
-