

К вопросу о реформировании государственного строительного надзора!

В действующей системе градостроительного законодательства институт государственного строительного надзора занимает ключевое место в вопросе обеспечения качества строительства, что является необходимым условием безопасности возводимых зданий и сооружений. В отличие от институтов лицензирования и государственной экспертизы, которые подверглись реформированию еще в 2008 и 2012 годах, законодательство о государственном строительном надзоре пока не претерпело таких серьезных изменений. Вместе с тем на уровне государства и экспертного сообщества в последние годы постоянно выдвигаются предложения о реформировании строительного надзора, причем направления такого реформирования зачастую являются диаметрально противоположными.

Так, Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 16 августа 2012 г. № 1487-р (отменено в 2013 году) провозгласило курс на развитие негосударственного строительного надзора как альтернативу государственному надзору, а 31 октября 2017 года в Государственную Думу был внесен правительственный законопроект (№ 302153-7), который предусматривает обязательное осуществление государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции любых объектов капитального строительства (включая объекты индивидуального жилищного строительства). Предложения экспертов по этому поводу также являются достаточно противоречивыми и в большинстве своем направлены на решение некоторых тактических задач без системного рассмотрения этого вопроса.

Для того, чтобы понять, в каком направлении следует совершенствовать институт государственного строительного надзора попробуем разобраться в его природе, истории становления, а также проблемах функционирования, существующих на сегодняшний день. В приведенном ниже анализе использованы материалы Главной инспекции Госархстройнадзора России, опыт ее руководителей - людей, которые в 1995 году совместно с руководством региональных инспекций образовали общероссийский общественный фонд "Центр качества строительства", а чуть раньше в начале 1990-х годов создавали систему государственного строительного надзора в нашей стране.

Первое упоминание о прообразе организационно оформленных органов строительного надзора, которое удалось обнаружить, относится к концу XVIII века - еще к временам царствования Павла I.

В главе XI Устава столичного города Санкт-Петербурга (1798 г.) говорится о том, что в специальную контору городских строений входят квартиргер-майор, Бау-инспектор, имеющий четырех помощников, и два архитектора, имеющие шестерых учеников. В параграфе 11 этой главы Устава говорится, что Бау-инспекторы и архитекторы должны наблюдать за хорошим качеством строительного материала, за соблюдением при строительстве всех правил безопасности и за тем, "все ли разрешенные работы производятся с успехом, должной прочностью, правильно и согласно с утвержденными проектами, сметами".

Таким образом, мы видим, что создание специальных органов, которые от имени государства осуществляли надзор за качеством ведения строительных работ с предоставлением им властных полномочий, уходит далеко в нашу историю, историю развития строительства в Российском государстве.

Вторым важным моментом становления органов строительного надзора можно назвать 1944 год. Еще шла война, но именно в этом году постановлением СНК от 16 августа № 1110 за подписью Молотова были образованы органы Государственного архитектурно-строительного контроля (ГАСК) и утверждено Положение об этих органах. Утвержденные в 1944 году документы действовали вплоть до 1972 года, когда по поручению Совета Министров СССР приказом Госкомархитектуры от 14.12.1972 № 235 было утверждено новое Положение о госархстройконтроле за жилищно-гражданским строительством, которое действовало вплоть до распада СССР.

Интересно, что законодательством того периода **не предусматривалась административная ответственность организаций за правонарушения в области строительства, поскольку действовал более эффективный механизм** – направление ГАСКом письма в Госбанк о снятии со счетов строительных организаций денежных средств пропорционально объемам некачественно выполненных работ.

Третьим этапом в развитии строительного надзора является **ситуация начала 90-х годов прошлого века, в которой пришлось начинать работу по созданию системы Госархстройнадзора в новой России.**

На момент 1991-1992 годов были ликвидированы службы государственного ведомственного контроля за качеством строительства практически во всех министерствах¹: Минэнерго, Минмонтажспецстрое, Минтрансстрое, МПС, Миннефтегазстрое и некоторых других. Практически перестали функционировать системы контроля качества на уровне бывших объединений и трестов в связи с их преобразованием, а во многих случаях - ликвидацией.

Резко снизилась роль технического надзора, авторского надзора, производственного контроля подрядных организаций, что, прежде всего, было связано с психологическим фактором - предоставленной организациям законом о предприятиях и предпринимательской деятельности "свободой", которую многие понимали по-своему.

В этот период, с одной стороны, **были практически полностью ликвидированы государственные институты, занимавшиеся вопросами качества, а с другой стороны, отсутствовали экономические стимулы у участников строительства для повышения его уровня.** Среди участников строительства в это время создалась атмосфера вседозволенности и безнаказанности, участились случаи неисполнения предписаний, недопущения строительных инспекторов на объекты, значительно возросли объемы самовольного строительства.

По результатам проверок, проводившихся Главной инспекцией Госархстройнадзора России в 1991-1994 годах в Ростовской, Ярославской, Московской областях, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской республиках, Ставропольском крае и некоторых других регионах относительный уровень качества строительства находился в пределах 39 - 45 % (в бывшем СССР он не превышал уровня 22-23%), т.е. **в среднем на 42 объектах из 100 проверенных были обнаружены критические дефекты**, которые влекут за собой потерю или снижение прочности и устойчивости зданий, сооружений и их частей (**показатель эффективности строительного контроля и надзора**). К этому же периоду относится резкое увеличение количества зарегистрированных Главной инспекцией Госархстройнадзора России аварий. **Если за**

¹ В советский период контроль государства за качеством строительства строился по отраслевому принципу.

период 1986-1991 годов в бывшем СССР их регистрировалось в среднем чуть более 20 в год, то в 1994 году, например, - 41.

Причем в 1993 и 1994 годах 59% от числа всех аварий происходило на стадии строительства объекта, что является следствием реформ начала 90-х годов: резкой ломки сложившейся десятилетиями структуры управления, демонтажем хорошо отлаженной разветвленной сети органов контроля и надзора, уменьшением государственного влияния на вопросы качества строительства.

Только после восстановления к 1995 году в нашей стране системы федеральных, региональных и муниципальных органов государственного архитектурного-строительного надзора (штатная численность с 1992 по 1996 годы увеличилась на 60% с 1700 до 2650 человек) удалось побороть высочайшую аварийность на строящихся объектах. В 1995 году доля аварий на стадии строительства снизилась до 22%, а за весь дальнейший период регистрации таких аварий Госстроем (Минстроем) России с 1995 по 2004 год больше ни разу не превышала 30%.

В этой связи следует отметить, что количество аварий, которые происходят на стадии строительства объектов, - это характерный показатель эффективности работы органов строительного контроля и надзора в данный период времени. С 1995 по 2004 годы в нашей стране происходило в среднем 32 аварии в год, из которых 20% на стадии строительства, а 80% на стадии эксплуатации. При этом проводимый на уровне Госстроя (Минстроя) России ежегодный технический анализ причин аварий зданий и сооружений свидетельствует о том, что практически во всех случаях основной или сопутствующей причиной аварий на эксплуатируемых объектах явились нарушения, допущенные на стадиях проектирования или строительства. Только такие нарушения дают о себе знать через десятки лет после ввода объекта в эксплуатацию (в первые 10 лет происходило около четверти всех аварий на стадии эксплуатации).

К сожалению, с момента ликвидации Госстроя России в 2004 году в нашей стране перестала функционировать единая система учета и технического анализа аварий зданий и сооружений, введенная приказами Минстроя России от 23.04.92 № 94 и 06.12.94 № 17-48. Уже много лет у нас нет достоверных данных не только по причинам происходящих аварий зданий и сооружений в масштабе страны, но даже с количеством таких аварий не все понятно. В этой связи любые разговоры о реформировании системы государственного строительного надзора следует начинать с вопроса о восстановлении подходов к расследованию, учету и техническому анализу на федеральном уровне причин аварий зданий и сооружений, которые были заложены приказом Минстроя России от 06.12.94 № 17-48.

Не менее важным является вопрос о материально-техническом обеспечении органов государственного строительного надзора. По данным проведенного Фондом в 2013 году анкетирования региональных органов строительного надзора из 47 субъектов РФ основные показатели деятельности таких органов (количество поднадзорных объектов и выездных проверок в расчете на одного инспектора и др.) отличаются в 10 и более раз (см. цкс.рф раздел "аналитика"). В "регионах-донорах" ситуация существенно лучше как в плане штатной численности работников, так и в части наличия возможности проведения независимых от участников строительства обследований, лабораторных испытаний на возводимых объектах.

Что нужно сделать для того, чтобы выровнять ситуацию в целом по стране и обеспечить необходимое финансирование этой государственной функции² во всех регионах? Этот вопрос не самый простой в условиях усиливающегося дефицита региональных бюджетов. Тем не менее **в еще более сложные 90-е годы нашли пути решения и такого рода проблем.** В 1993 году на уровне Правительства Российской Федерации было принято **решение о возможности направления части от налагаемых административных штрафов (до 15%) целевым образом на формирование материально-технической базы** органов строительного надзора. Другим механизмом финансирования этих органов **являлось включение в сводные сметные расчеты объектов, строительство которых будет осуществляться за счет бюджета, целевых средств** на осуществление государственного строительного надзора (положительный опыт г. Москвы, Московской области, Кабардино-Балкарской Республики).

Правильное финансирование государственного строительного надзора позволит привлекать к работе в этих органах более квалифицированные кадры, повышать эффективность надзорной деятельности, снижать риски коррупционных проявлений, а также **существенно экономить на текущих и капитальных ремонтах эксплуатируемых объектов, поскольку предупреждение дефектов в процессе строительства обходится в разы дешевле их устранения на стадии эксплуатации.** Также понятно, что ущерб, причиняемый авариями на строящихся и эксплуатируемых объектах, является огромным и трудно поддается подсчету.

По данным портала "Наука и безопасность", который ведет мониторинг аварий по сведениям из СМИ, с 2002 по 2013 год в нашей стране **произошел рост числа аварий (обрушений) почти в 10 раз (с 38 аварий в 2002 году до 365 аварий в 2013 году)**, при этом средняя доля аварий на стадии строительства составила 17%, что коррелирует с данными Госстроя России за 1999 - 2004 годы. Тенденция к значительному росту числа аварий зданий и сооружений (с 84 аварий в 2011 году до 228 аварий в 2014 году) подтверждается результатами мониторинга Национального объединения строителей, которое, являясь представителем интересов СРО, вряд ли заинтересованно как-то завышать статистику по аварийности.

В условиях роста числа аварий **разговоры о дальнейшем снижении роли государства в вопросах контроля качества строительства представляются безответственными**, как будто мы не помним ситуацию начала 90-х годов. Если даже и обсуждать механизмы негосударственного контроля в строительстве, то хотелось бы сначала выяснить, как на безопасности строительства сказались уже проведенные реформы такого рода (замена лицензирования саморегулированием, введение негосударственной экспертизы). **При всех недостатках** каждого из инструментов государственного контроля (лицензирование, экспертиза, строительный надзор) **вместе они оказывали серьезное влияние на качество строительства, поскольку могли функционировать как единая система.**

Так, по утвержденному Министром строительства Российской Федерации (Е.В. Басин) 10 марта 1997 года Порядку взаимодействия федеральных и территориальных государственных органов строительного комплекса Российской Федерации:

² Еще в начале 1990-х годов в Минстрое России при определении контуров новой системы строительного надзора пришли к пониманию, что контроль качества строительства со стороны государства должен финансироваться исключительно государством. Такому решению сильно поспособствовал неудачный опыт по переводу части советских ГАСКов на хозрасчет во времена "перестройки" - так называемый Винницкий опыт.

1) органы государственной экспертизы:

- при выявлении нарушений при проектировании составляли по установленной форме и направляли органам Госархстройнадзора протоколы о правонарушениях в области строительства для принятия мер об административной ответственности, а также принимали участие в рассмотрении соответствующих дел;
- в случаях неоднократных нарушений при проектировании направляли в органы лицензирования представления о приостановлении действия или аннулировании лицензий на право выполнения проектных работ;

2) органы Госархстройнадзора:

- ежеквартально представляли в органы лицензирования информацию об организациях и предприятиях, привлекавшийся к административной ответственности за правонарушения в области строительства, а также в органы госэкспертизы аналогичную информацию о проектных организациях;
- направляли в органы лицензирования являющиеся обязательными для исполнения представления о приостановлении действия или аннулировании лицензий за совершение правонарушений в области строительства;

3) органы государственного лицензирования:

- выдавали лицензии на выполнение проектно-сметных и строительномонтажных работ, производство строительных материалов, конструкций и изделий с учетом заключений органов госэкспертизы, Госархстройнадзора;
- сообщали в органы Госархстройнадзора о принятых решениях по приостановлению действия или аннулированию лицензий на выполнение любых видов строительномонтажных работ, производство строительных материалов, конструкций и изделий, а по проектной и экспертно-консультационной деятельности также информировали органы госэкспертизы;
- по представлениям органов Госархстройнадзора рассматривали вопросы о приостановлении действия или аннулировании лицензий за правонарушения в области строительства.

При этом органы Госархстройнадзора в 90-е годы при выявлении некачественных строительных материалов, конструкций и изделий на строительной площадке **обладали полномочиями по проведению проверок на заводах-изготовителях** с правом наложения штрафов и приостановления производства. При выявлении нарушений в процессе строительства объектов органы Госархстройнадзора **обязательно устанавливали степень вины в каждом правонарушении подрядчика, заказчика, проектной организации, предприятия по производству** строительных материалов, конструкций и изделий. Причем возбуждение и рассмотрение административных дел, как и проведение самих проверок, **осуществлялось применительно к проверяемому объекту**, а не каждому участнику строительства в отдельности. При такой схеме **проектные организации также систематически привлекались к административной ответственности**, в том числе за ошибки при подготовке проектной или рабочей документации. В настоящее время такая практика отсутствует, что негативно сказывается на безопасности строительства.

Представляется, что без восстановления такого рода подходов, включая вопросы взаимодействия различных органов, осуществляющих контрольные функции в процессе строительства, вряд ли получится добиться существенных результатов в

вопросе повышения уровня качества строительства и снижения числа аварий зданий и сооружений.

Серьезной проблемой в настоящее время является не только отсутствие взаимодействия между различными контролирующими органами, но и отсутствие на федеральном уровне какого-либо руководства и координации деятельности региональных органов строительного надзора, которые уже много лет в инициативном порядке проводят межрегиональные конференции, пытаются донести до федерального центра свои проблемы, предложить пути их решения.

После ликвидации Госстроя России в 2004 году у нас отсутствует единая система государственного строительного надзора в стране, поскольку **ряд важных функций не осуществляется на федеральном уровне³:**

- ежегодный учет и технический анализ аварий зданий и сооружений на основании актов расследования, присылаемых с мест, с последующим опубликованием отчета о причинах аварий и рекомендаций по их предупреждению;
- выборочные инспекционные проверки качества строительства на территориях субъектов Российской Федерации (комплексные или целевые);
- рассмотрение в досудебном порядке жалоб на решения нижестоящих органов государственного строительного надзора (включая административные дела) с правом их отмены;
- выработка единой правоприменительной практики и методологических подходов к осуществлению государственного строительного надзора;
- систематическое обучение и профессиональная аттестация руководителей и специалистов органов надзора (с учетом зарубежного опыта - на базе созданного общероссийского общественного фонда).

Следует отметить, что **указанную работу на федеральном уровне более 10 лет успешно осуществляла Главная инспекция Госархстройнадзора России**, штатная численность работников которой составляла в среднем 20 человек. Важно, что в составе инспекции работали не чиновники от строительства, а профессионалы-строители, инженеры с большой буквы, которые прекрасно понимали специфику отрасли. На регулярной основе работал Совет по вопросам госархстройнадзора при Госстрое России, состоящий из наиболее опытных руководителей органов строительного надзора из регионов (Положение, утв. Госстроем РФ от 23 января 1997 г. № 16-13/11).

При наличии на федеральном уровне такого мозгового центра намного проще будет находить пути решения любых проблем, стоящих перед строительной отраслью, а также задавать правильный вектор развития системы государственного строительного надзора в нашей стране.

Н.С. Малышев

³ При отсутствии контроля со стороны федерального центра органы Госстройнадзора оказываются в полной зависимости от региональной власти, что может отрицательно влиять на качество их работы (например, при выполнении регионом плана по вводу жилья).