

Новое Положение о государственном строительном надзоре. В какую сторону направлено правовое регулирование?

В июле этого года вступает в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", который распространяется на государственный строительный надзор (как федеральный, так и региональный). В этой связи **необходимо вносить изменения в статью 54 Градостроительного кодекса РФ**, которая в настоящее время устанавливает особенности организации и проведения проверок органов госстройнадзора применительно к действующему Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ. После этого потребуются **откорректировать основной подзаконный акт** - постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54, которым утверждено Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации.

На этом история не заканчивается - **до 1 января 2022 года в каждом субъекте РФ** высшему исполнительному органу государственной власти предстоит утвердить Положение об осуществлении **регионального государственного строительного надзора**. Такие положения региональные власти должны утверждать с учетом общих требований к организации и осуществлению регионального госстройнадзора, которые могут быть установлены Правительством РФ.

Причем **федеральный госстройнадзор начнет работать по новым требованиям с 1 июля 2021 года, а в регионах до 1 января 2022 года могут осуществлять** организацию и проведение проверок на основании своих положений, принятых с учетом требований Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ.

Указанный факт позволяет предположить, что **после 1 июля 2021 года с большой долей вероятности возникнет ситуация, когда порядок осуществления государственного строительного надзора может отличаться в зависимости от региона**, в котором застройщик планирует возводить объект. Следует отметить, что подобная тенденция **впервые проявилась весной 2020 года**, еще до принятия Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации".

Приказом Ростехнадзора от 12 марта 2020 г. № 107 **был отменен базовый руководящий документ** по вопросам проведения проверок и выдачи заключений о соответствии органами госстройнадзора (РД-11-04-2006). Вроде бы все по делу и в рамках "регуляторной гильотины". При совершенствовании законодательства в области контроля (надзора) уже давно возобладал достаточно примитивный принцип: "Чем меньше обязательных требований, тем лучше". Проблема только в том, что после отмены всего лишь одного РД-11-04-2006 **многие важные аспекты осуществления госстройнадзора оказались не урегулированы на федеральном уровне** (ни на уровне закона, ни на уровне подзаконного акта Правительства РФ).

С 24 апреля 2020 года в федеральном законодательстве **не осталось требований, которые бы устанавливали единую для всех органов госстройнадзора процедуру проведения итоговой проверки в отношении законченного строительством объекта** (обязательный этап для получения ЗОС). При этом установленную законом обязанность застройщиков получать ЗОС в органе госстройнадзора никто не отменил.

Можно предположить, что после этого в каких-то регионах или на уровне федеральных органов госстройнадзора внесли изменения в свои административные регламенты и **установили собственные правила проведения итоговых проверок**. Никто не мешал, например, **увеличить срок для назначения такой проверки с 7 до 30 рабочих дней**, если какой-то орган госстройнадзора перегружен работой. Очевидно, что итоговая проверка и последующее получение ЗОС – наиболее важные аспекты взаимодействия застройщиков и органов госстройнадзора.

Чтобы продемонстрировать значение отмененных положений РД-11-04-2006 о проведении итоговых проверок достаточно привести один пример. Приказом Ростехнадзора от 14 июля 2015 г. № 273 были внесены, казалось бы, незначительные изменения по тексту указанного РД: термин "итоговая проверка" заменили на словосочетание "проверка законченного строительством объекта". При этом в пункте 27 РД появилось маленькое дополнение, согласно которому акт указанной проверки **является основанием для выдачи застройщику ЗОС только при отсутствии в этом акте замечаний** со стороны госстройнадзора.

При такой схеме **застройщик лишен возможности подать заявление о выдаче ЗОС**, приложив к нему собственные доказательства устранения выявленных нарушений. Нужно **проводить очередную проверку (итоговую)** законченного строительством объекта, продолжительность которой может составлять 20 рабочих дней. Становится понятно, почему исключили термин "итоговая проверка" (подразумевает однократность проверки).

Открытым остался только вопрос про **период времени, который объективно необходим органу госстройнадзора для выдачи ЗОС**, если проверка (итоговая) законченного строительством объекта может проводиться неоднократно (до победного конца в виде отсутствия замечаний). **Почему в 2015 году не сократили срок на выдачу ЗОС с 10 до 3 рабочих дней?** Норма про 10 рабочих дней была применима к старой процедуре, когда застройщик мог подать заявление о выдаче ЗОС, имея акт итоговой проверки с замечаниями. Орган госстройнадзора за 10 рабочих дней должен был не просто оформить ЗОС, но и предварительно проверить устранение нарушений, которые выявили на итоговой проверке.

Вопрос о процедуре проведения итоговой проверки и выдачи ЗОС **не потерял своей актуальности** в настоящее время. Правда, **после отмены РД-11-04-2006 регулируется он уже в индивидуальном порядке** в соответствии с административными регламентами 85 региональных и нескольких федеральных органов госстройнадзора. Такое положение вещей выглядит довольно странным с учетом того, что совсем недавно Председатель Правительства РФ [уделял свое внимание](#) такому вопросу, как сокращение на 2 рабочих дня срока выдачи разрешений на строительство и разрешений ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства.

С учетом приведенных примеров **особый интерес представляет подготовленный Ростехнадзором проект постановления** Правительства РФ "Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного строительного надзора и общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора в Российской Федерации". Указанный нормативный акт после его принятия **может устранить пробелы в правовом регулировании и способствовать восстановлению единого порядка**

проведения государственного строительного надзора в Российской Федерации. В тоже время **существует риск**, что в указанном документе требования к осуществлению регионального государственного строительного надзора **не получится прописать исчерпывающим образом** (многие технические нормы, понятные специалистам, не так просто прописать и согласовать в подзаконном акте правительственного уровня). В этом случае у **региональных чиновников может появиться большое поле для творчества**, а застройщики и другие участники строительства рискуют вернуться в период действия Градостроительного кодекса РФ от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ. В это время региональные власти могли, например, абсолютно легально устанавливать собственные требования к порядку выдачи разрешений на строительство на своих территориях.

Анализ проекта нового Положения о государственном строительном надзоре позволяет сделать вывод, что революции в этой сфере произойти не должно, **большинство норм сохранится**, а что-то будет просто переписано под новые требования закона.

К положительным моментам можно отнести тот факт, что в документе требования к осуществлению регионального государственного строительного надзора фактически являются копией требований к осуществлению федерального госстройнадзора. Кроме того, в тексте **встречаются целые абзацы**, которые **перенесены из ранее отмененного РД-11-04-2006** и должны регулировать важные процедуры (включая вопросы проведения итоговой проверки и выдачи ЗОС). Правда, вместо привычных терминов "итоговая проверка", "проверка законченного строительством объекта" встречается с трудом воспроизводимое словосочетание "контрольное (надзорное) мероприятие в целях оценки выполненных работ и принятия решения о выдаче заключения о соответствии или об отказе в выдаче такого заключения".

К недостаткам документа можно отнести следующее. В нем устанавливается срок в 7 рабочих дней для назначения итоговой проверки, **но дата начала проверки никак не ограничена** (как и в РД-11-04-2006). В течение 7 рабочих дней нужно лишь издать приказ (распоряжение) о проведении проверки, а дату ее начала можно указать любую, чем некоторые органы госстройнадзора пользуются. Имеет смысл на уровне нормативных требований как-то **разумно ограничить срок начала итоговой проверки, учитывая наличие удаленных и труднодоступных объектов**, а также реальные возможности органов госстройнадзора по организации таких проверок (количество поднадзорных объектов в расчете на 1 инспектора в регионах может отличаться в 10 раз).

В новом Положении о государственном строительном надзоре необходимо **подробно прописать порядок проведения итоговой проверки и порядок выдачи ЗОС**. Подготовленный Ростехнадзором проект документа не дает ответа на важные вопросы.

Какое количество итоговых проверок можно проводить в отношении законченного строительством объекта?

В каком порядке застройщик может подтвердить факт устранения нарушений, которые были выявлены на итоговой проверке?

Вправе ли застройщик обратиться за выдачей ЗОС, не имея на руках подтверждения органа госстройнадзора об устранении нарушений, которые были выявлены на итоговой проверке?

Пункт 28 проекта документа, который подготовлен Ростехнадзором, предусматривает, что отказать в выдаче ЗОС можно, если выявленные нарушения **не были устранены до даты утверждения ЗОС**. А значит, косвенно предусматривается возможность подачи застройщиком заявления о выдаче ЗОС при наличии нарушений в акте итоговой проверки. При этом пункт 29 устанавливает другое правило, по которому отказать в выдаче ЗОС можно, если выявленные нарушения **не были устранены до даты обращения застройщика за выдачей ЗОС**. Без ответа на поставленные вопросы невозможно оценить оправданность срока в 10 рабочих дней (установлен в пункте 30) для выдачи органом госстройнадзора ЗОС.

Кроме того, в новом Положении о государственном строительном надзоре **необходимо установить понятную застройщикам процедуру передачи объектов от федеральных органов госстройнадзора к региональным в случае изменения поднадзорности**. На практике встречалось достаточно случаев, когда **на завершающей стадии строительства** происходили изменения в законодательстве и конкретный объект капитального строительства из федерального переходил в региональный надзор. При этом выдавать ЗОС отказывался как федеральный орган, который вел госстройнадзор в ходе строительства, так и региональный орган, которому объект передавался (нет желания брать на себя ответственность за чужой объект). Логичным представляется подход, при котором **ЗОС выдает тот орган госстройнадзора, который фактически контролировал основные стадии возведения объекта**.

Если отойти от процедурных моментов и **рассмотреть по существу** проект нового Положения о государственном строительном надзоре, то ряд его положений **вызывает серьезные вопросы**.

1. **Зачем исключать из предмета госстройнадзора контроль за соблюдением требований рабочей документации, по которой на практике производят строительные-монтажные работы?** Если указание на расположение арматуры в монолитных железобетонных конструкциях содержится только в рабочей документации, то нарушение соответствующих требований орган госстройнадзора должен игнорировать? Подобная практика **может подтолкнуть участников строительства к еще меньшей детализации требований в проектной документации и переносу всей конкретики в рабочую документацию**. Если кто-то питает иллюзии насчет экспертизы, которая такое не пропустит, то очень отрезвляюще действуют данные о доле отрицательных заключений в негосударственной экспертизе (в районе 0,2% по данным ЕРГЗ за 2020 год).

2. **С какой целью предлагается исключить из предмета госстройнадзора контроль за соблюдением требований технических регламентов лицом, осуществляющим строительство, в процессе производства работ (включая проверку соответствия применяемых строительных материалов, изделий и конструкций)?**

Согласно официальному отчету Ростехнадзора **в 2019 году им было выявлено на объектах нового строительства и реконструкции 6335 нарушений требований технических регламентов** (более 10% от общего количества выявленных нарушений). Сделано это было после того, как летом 2018 года **ответственность органа госстройнадзора при выдаче ЗОС ограничили** исключительно проверкой соответствия возведенного объекта положениям проектной документации (не важно какого качества оказался проект).

Существует весьма распространенное мнение, что в процессе строительства достаточно лишь контролировать соответствие возводимого объекта утвержденным разделам проектной документации. Но практика показывает, что **в проектной документации очень часто не содержатся** (даже в виде ссылок на СНиП по производству и приемке СМР) **исчерпывающие требования к производству и приемке строительно-монтажных работ**. Экспертиза проверяет соответствие проектных решений нормам проектирования (включая обязательные требования СНиП по проектированию), а контроль за соблюдением требований к производству и приемке СМР (включая обязательные требования СНиП по строительству) всегда относился к компетенции госстройнадзора.

Для иллюстрации **можно сослаться на обязательный пункт СП 70.13330.2012 (СНиП 3.03.01-87 "Несущие и ограждающие конструкции")**. Пункт 5.11.10 устанавливает ряд ограничений на работы по устройству монолитных железобетонных конструкций:

при электродном прогреве бетона запрещается использовать в качестве электродов арматуру бетонируемой конструкции;

электродный прогрев следует производить до приобретения бетоном не более 50% расчетной прочности;

электродный прогрев конструкций из напрягающего бетона не допускается.

Теоретически экспертиза может сослаться на нарушение этого пункта и выдать замечания, если в проектной документации на конкретный объект будет указано, что электродный обогрев можно производить до приобретения бетоном 70% проектной прочности. Но чаще всего **в проектной документации просто не будет содержаться никаких требований на этот счет**.

В настоящее время **органы госстройнадзора имеют возможность выявлять и пресекать нарушение таких требований при производстве работ** ссылаясь на нарушение технических регламентов (в том числе обязательных пунктов СНиП). Если из предмета госстройнадзора окончательно исключить контроль за соблюдением технических регламентов (в процессе производства работ), то как на уровне надзора со стороны государства пресекать подобные нарушения?

Какая государственная структура вместо органов госстройнадзора будет уполномочена вести надзор за соблюдением требований Технического регламента "О безопасности зданий и сооружений"?

Будет ли безопасным объект капитального строительства, который формально соответствует проектной документации, но при его возведении требования к качеству работ не соблюдались?

В принципе, можно представить себе полный отказ от контроля за производством строительно-монтажных работ, контроля за применяемыми строительными материалами, изделиями и конструкциями (в части их соответствия техническим регламентам, другим требованиям безопасности). Только в этом случае для **гарантии механической безопасности возведенного здания или сооружения могут потребоваться продолжительные или дорогостоящие испытания 100% несущих конструкций объекта**. Для подтверждения экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности объекта нужно будет в каждом помещении провести соответствующие исследования. Известную истину про **огромные затраты на**

устранение строительных дефектов, которые не были пресечены при производстве работ, в этой связи можно даже не вспоминать.

3. **В рамках предмета госстройнадзора вполне обоснованно предлагается сохранить контроль за соблюдением участниками строительства порядка осуществления строительного контроля, установленного Градостроительным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами. Только не очень понятно, как эта функция будет реализовываться на практике в условиях изменившегося законодательства.**

Статья 15 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации" с 1 января 2021 года при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускает оценку соблюдения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правовых актах исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, если они вступили в силу до 1 января 2020 года. Исключение сделано для ограниченного перечня нормативных правовых актов: в сфере энергетики, по проектам государственно-частного партнерства, а также других актов, которые попали в перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2467.

По какой-то причине в раздел указанного перечня, который посвящен государственному строительному надзору, не попал основной подзаконный акт, который регулирует порядок осуществления строительного контроля (постановление Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 468). При этом требования к проведению строительного контроля, содержащиеся в различных редакциях СНиП "Организация строительства" (в настоящее время действует СП 48.13330.2019), не являются обязательными с 1 июля 2015 года.

Нарушение каких требований к порядку осуществления строительного контроля в таких условиях может зафиксировать орган госстройнадзора?

Кроме того, указанным постановлением Правительства РФ к числу обязательных правовых актов, которые могут применяться для оценки в ходе государственного строительного надзора, не отнесены руководящие документы Ростехнадзора (зарегистрированы в качестве нормативных правовых актов Минюстом России), устанавливающие требования к составу и порядку ведения исполнительной документации (РД-11-02-2006), а также требования к ведению общего и специальных журналов работ (РД-11-05-2007).

При этом в проекте нового Положения о государственном строительном надзоре по непонятной причине исключили важную норму, которая содержится в подпункте "б" пункта 13 действующего Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54. Эта норма в явном виде указывает, что в предмет госстройнадзора должна входить проверка соблюдения порядка ведения общего и (или) специальных журналов, в которых ведется учет выполнения работ, исполнительной документации, составления актов освидетельствования работ, конструкций, участков сетей.

Весьма примечательным является факт утверждения Ростехнадзором 16 декабря 2020 г. приказа № 539, который относил постановление Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 468, РД-11-02-2006, РД-11-05-2007 к числу нормативных правовых актов,

содержащих обязательные требования, которые контролируются Ростехнадзором. **Через несколько месяцев указанный приказ был отменен**, а вместо него приказом Ростехнадзора от 2 марта 2021 г. № 81 был утвержден **новый перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования**, оценка которых может проводиться Ростехнадзором в рамках федерального государственного строительного надзора. **В новый перечень не попали** РД-11-02-2006, РД-11-05-2007 и постановление Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 468, что **подтверждает вывод о невозможности ссылаться на нарушение требований указанных документов** в ходе осуществления госстройнадзора. Справедливо возникает вопрос о том, **как после 1 января 2021 года государство планирует контролировать наличие, комплектность и правильность оформления исполнительной документации объектов капитального строительства.**

В заключение можно отметить, что продолжение вектора на уменьшение объема обязательных требований, необдуманное ограничение предмета государственного строительного надзора **может привести к печальной ситуации**, когда качество строительства (напрямую влияет на безопасность возведенных зданий и сооружений) по факту не контролируется государством, ЗОС выдается "под честное слово" участников строительства и на основании проведения визуального осмотра законченного строительством объекта (коррупционные риски только возрастают).

При этом региональные органы госстройнадзора вместо контроля за объектами индустриального строительства **продолжат значительную часть своих ресурсов отвлекать на проверки объектов, высота которых не превышает 3 этажей** (включая индивидуальное жилищное строительство). Малоэффективную процедуру выявления самовольных построек с участием госстройнадзора, который не имеет реальных рычагов воздействия на физических лиц, "регуляторная гильотина" почему-то обошла стороной.

Н.С. Малышев