

Предложения по совершенствованию законодательства в целях обеспечения безопасности возводимых зданий и сооружений

Наименование мероприятия	Вид документа, подтверждающего исполнение мероприятия	Исполнитель (соисполнители)	Срок	Ожидаемый результат
1. Повышение эффективности государственного строительного надзора и строительного контроля в части обеспечения безопасности объектов				
<p>1.1. Закрепление в статье 62 Градостроительного кодекса РФ полномочий органов государственного строительного надзора по участию в расследовании причин аварий строящихся и эксплуатируемых зданий и сооружений, произошедших в Российской Федерации, а также механизма учета таких аварий, технического анализа их причин и разработке мероприятий по предупреждению аварий на федеральном уровне.</p> <p><i>Примечание: в настоящее время каждый субъект РФ самостоятельно устанавливает порядок расследования аварий, а федеральное законодательство не предусматривает систему учета и технического анализа причин таких аварий в масштабе всей страны.</i></p>	Федеральный закон	Минстрой России, Ростехнадзор		<p>Восстановление единой системы учета, расследования и технического анализа причин аварий зданий и сооружений, произошедших в Российской Федерации (успешно функционировала до 2005 года согласно приказу Минстроя России от 06.12.94 № 17-48). Получение достоверных данных о факторах риска возникновения аварий зданий и сооружений как на стадии строительства, так и на стадии эксплуатации на основании мониторинга таких аварий. Предупреждение новых аварий.</p> <p><i>Примечание: по данным Главной инспекции Госархстройнадзора России за время наблюдений с 1993 по 2004 годы около 75% аварий, произошедших в стране, относились к стадии эксплуатации объекта. При этом в большинстве случаев основной или сопутствующей причиной таких аварий являлись нарушения, допущенные на стадиях проектирования или строительства.</i></p>
<p>1.2. Закрепление в ст. 55 Градостроительного кодекса РФ ответственности органов государственного строительного надзора (при выдаче ЗОС) за соответствие возведенного объекта капитального строительства требованиям безопасности (технических регламентов). Уточнение в ст. 54 ГрК предмета государственного строительного надзора с целью восстановления полномочий надзорных органов по контролю за соблюдением требований качеству производства (приемки) строительно-монтажных работ (вне зависимости от наличия (отсутствия) требований к производству СМР в проектной документации).</p>	Федеральный закон	Минстрой России, Ростехнадзор		<p>Восстановление ответственности государства за соответствие вводимых в эксплуатацию зданий и сооружений не только требованиям проектной документации (может корректироваться в ходе строительства без проведения повторной экспертизы), но и установленным требованиям безопасности (технических регламентов).</p> <p><i>Примечание: после 2018 года органы государственного строительного надзора не вправе отказать в выдаче ЗОС при выявлении несоответствия возведенного объекта требованиям технических регламентов.</i></p>

<p>1.3. Установление особенности осуществления государственного строительного надзора, которая заключается в проведении проверок строящихся объектов, а не деятельности конкретных (заранее определенных) юридических лиц, как это было предусмотрено ФЗ № 294, а также действующим ФЗ № 248 (с учетом необходимости привязать результаты проверки к определенному контролируемому лицу при внесении данных в единый реестр контрольных мероприятий). Приказ (распоряжение) о проведении выездной проверки должен оформляться в отношении поднадзорного объекта с указанием в качестве проверяемых лиц застройщика (технического заказчика) и генерального подрядчика (подрядчика). В акте выездной проверки следует фиксировать нарушения, допущенные любыми лицами (в том числе установленными только в процессе проведения проверки), которые участвуют в строительстве объекта (включая субподрядные организации).</p>	Федеральный закон	Минстрой России, Ростехнадзор		<p>Повышение эффективности осуществления государственного строительного надзора за счет исключения избыточных административных процедур. Предупреждение ситуаций, при которых выявленные при строительстве объекта нарушения не могут быть зафиксированы в акте проверки из-за оформления проверок органов государственного строительного надзора применительно к конкретным (заранее известным) организациям – участникам строительства. Повышение ответственности подрядных организаций.</p>
<p>1.4. Закрепление в ст. 54 Градостроительного кодекса РФ функций органов государственного строительного надзора по проведению внеплановых выездных проверок конкретных предприятий стройиндустрии (с правом применения административных наказаний, включая приостановление деятельности по решению суда) при неоднократном выявлении в процессе строительства зданий и сооружений (стадия обращения продукции на рынке) не безопасных (бракованных) строительных материалов, изделий и конструкций.</p>	Федеральный закон	Минстрой России, Ростехнадзор		<p>Восстановление контроля государства за качеством (безопасностью) производимых строительных материалов, изделий и конструкций с учетом выявляемых факторов риска на стадии обращения продукции на рынке (выборочный контроль за деятельностью предприятий стройиндустрии осуществлялся органами Госархстройнадзора до 2005 года). Обеспечение безопасности выпускаемой строительной продукции (материалы, изделия, конструкции).</p>

<p>1.5. Распространение требований статьи 52 Градостроительного кодекса РФ к лицам, осуществляющим строительство (включая обязанности по осуществлению строительного контроля, ведению исполнительной документации, соблюдению обязательных требований при строительстве, устранению выявленных недостатков), на все подрядные организации, а не только членов СРО, которые имеют договор о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания (сооружения), региональным оператором.</p>	Федеральный закон	Минстрой России		<p>Устранение пробела в законодательстве, из-за которого большинство субподрядчиков с 1 июля 2017 года не являются, лицами, осуществляющими строительство, и на них не распространяются обязанности, предусмотренные статьей 52 Градостроительного кодекса РФ (включая функции по осуществлению строительного контроля, ведению исполнительной документации, соблюдению обязательных требований при строительстве, устранению выявленных недостатков и т.д.).</p> <p>Повышение ответственности субподрядных организаций (производителей работ) за качество выполненных работ.</p>
<p>1.6. Закрепление в ст. 53 Градостроительного кодекса РФ обязанности генерального подрядчика, который самостоятельно не проводит никаких строительно-монтажных работ, осуществлять строительный контроль (технический надзор) в отношении работ, которые выполняются привлеченными субподрядчиками, в объеме не менее строительного контроля заказчика (с применением риск-ориентированного подхода).</p> <p><i>Примечание: согласно гражданскому законодательству, если иное не установлено законом, то контроль и надзор за ходом и качеством выполняемых субподрядчиками работ является правом генерального подрядчика, который в договорных отношениях с субподрядчиком выступает в качестве заказчика.</i></p>	Федеральный закон	Минстрой России		<p>Устранение несоответствия между действующими нормами о строительном контроле подрядчика (заимствованы из практики советского периода) и новой ролью генерального подрядчика, который может не вести на объекте никаких работ своими силами, а значит, не в состоянии в большинстве случаев осуществлять строительный контроль подрядчика (производственный контроль). Распространение на генерального подрядчика требования о применении риск-ориентированного подхода в строительном контроле за деятельностью привлеченных субподрядных организаций. Повышение эффективности такого контроля и ответственности генерального подрядчика за качество выполненных работ.</p>
<p>1.7. Установление режимов осуществления строительного контроля застройщика (заказчика), которые позволяют комплексно управлять основными параметрами контрольной деятельности на основе риск-ориентированного подхода. Выбор режимов контроля должен осуществляться до начала строительства (в</p>	Постановление Правительства РФ	Минстрой России, Ростехнадзор		<p>Создание эффективных механизмов управления основными параметрами контрольной деятельности в строительстве посредством изменяемых режимов строительного контроля застройщика (заказчика). Повышение эффективности строительного контроля. Установление обязанности застройщика</p>

<p>зависимости от класса опасности объекта и репутации участников строительства), но может меняться в процессе строительства в зависимости от выявленных факторов риска (выявление грубых или неоднократных нарушений, возникновение аварии и т.п.).</p> <p>В усиленном режиме строительного контроля застройщик (заказчик) уже не вправе, а обязан: проводить независимо от подрядчика определенный объем обследований (лабораторных испытаний) результатов выполненных работ и применяемых строительных материалов; осуществлять выборочный геодезический контроль точности геометрических параметров зданий (сооружений); участвовать вместе с подрядчиком во входном и приемочном контроле (совместная ответственность).</p>				<p>(заказчика) в установленных случаях проводить независимые от подрядчика обследования (лабораторные испытания) результатов выполненных работ и качества применяемых строительных материалов. Повышение статуса Единого реестра проверок, который в целях применения риск-ориентированного подхода должен стать информационной системой общего пользования, содержащей информацию о репутации всех участников строительства (частота привлечения к административной ответственности; отношение критических дефектов к общему количеству возводимых объектов и т.п.).</p>
<p>2. Повышение эффективности контроля за качеством производства инженерных изысканий и подготовки проектной документации</p>				
<p>2.1. Закрепление в ст. 53 Градостроительного кодекса РФ обязанности застройщика (заказчика) осуществлять строительный контроль в процессе осуществления инженерных изысканий в целях подготовки проектной документации.</p> <p><i>Примечание: согласно гражданскому законодательству, если иное не установлено законом, то контроль и надзор за ходом и качеством выполняемых изыскательской организацией работ является правом заказчика.</i></p>	Федеральный закон	Минстрой России		<p>Введение обязательности контроля застройщика (заказчика) за процессом проведения инженерных изысканий в целях подготовки проектной документации. Повышение качества изыскательских работ, усиление ответственности застройщика (заказчика) за результаты проведенных инженерных изысканий. Предупреждение случаев принятия ошибочных проектных решений.</p>
<p>2.2. Установление в ст. 49 Градостроительного кодекса РФ полномочий органов государственного строительного надзора по обжалованию в досудебном или судебном порядке (в отношении поднадзорных объектов) выданных положительных заключений экспертизы проектной документации или результатов инженерных изысканий, а также оформленных</p>	Федеральный закон	Минстрой России, Ростехнадзор		<p>Запуск механизма оспаривания результатов, содержащихся в положительных заключениях экспертизы проектной документации, подтверждениях на вносимые в проект изменения со стороны проектных организаций. Повышение ответственности организаций, уполномоченных на проведение экспертизы, включая частные организации</p>

<p>проектными организациями подтверждений на вносимые в проект изменения (с обязательным внесением таких подтверждений в ЕГРЗ).</p>				<p>негосударственной экспертизы. Пресечение случаев реализации ошибочных проектных решений на начальной стадии строительства. Предупреждение аварий зданий и сооружений.</p>
<p>2.3. Закрепление в ст. 51 Градостроительного кодекса РФ основания для отказа в выдаче разрешения на строительство, которое связано с отсутствием в Едином государственном реестре заключений экспертизы информации о положительном заключении экспертизы проектной документации, представленном для получения разрешения на строительство.</p> <p>Установление процедуры обязательной проверки соблюдения требований к составу и содержанию (оформлению) экспертного заключения до момента внесения сведений о нем в ЕГРЗ.</p>	<p>Федеральный закон Приказ Минстроя России</p>	<p>Минстрой России</p>		<p>Создание условий, которые обеспечат полное раскрытие информации о выдаваемых положительных заключениях экспертизы проектной документации в Едином государственном реестре всеми без исключения экспертными организациями (включая частные организации негосударственной экспертизы). Усиление контроля за деятельностью экспертных организаций. Управление рисками, связанными с реализацией ошибочных проектных решений.</p>
<p>2.4. Установление в законодательстве о градостроительной деятельности процедуры взаимодействия между органами экспертизы проектной документации и органами государственного строительного надзора, при которой экспертная организация при выявлении грубых или неоднократных нарушений на стадии обязательной экспертизы направляет соответствующие материалы в орган государственного строительного надзора в целях привлечения проектной организации к административной ответственности.</p>	<p>Постановление Правительства РФ</p>	<p>Минстрой России, Ростехнадзор</p>		<p>Восстановление практики привлечения проектных организаций к административной ответственности за грубые или неоднократные ошибки проектирования (существовала до 2005 года). Действующее законодательство наделяет органы государственного строительного надзора полномочиями по рассмотрению соответствующих административных дел (нарушение требований технических регламентов при проектировании), но не предусматривает механизмов взаимодействия с органами экспертизы, которые выявляют соответствующие нарушения. Усиление ответственности проектных организаций, предупреждение ошибок проектирования.</p>
<p>2.5. Установление полномочий проектной организации, привлеченной заказчиком для авторского надзора, на согласование в ходе строительства отдельных изменений проекта (с персональной ответственностью главного инженера проекта, установленной в КоАП, вплоть до дисквалификации), вместо существующей с июня 2019 года процедуры подтверждения</p>	<p>Федеральный закон</p>	<p>Минстрой России</p>		<p>Повышение статуса авторского надзора. Стимулирование застройщиков (заказчиков) к привлечению проектных организаций для проверки соответствия выполняемых в процессе строительства работ требованиям проекта.</p> <p><i>Примечание: с июня 2019 года повторной экспертизе подлежат только изменения</i></p>

<p>(согласования) изменений проекта со стороны любой проектной организации (в отсутствии системы учета выданных проектировщиками подтверждений и персональной ответственности должностных лиц проектных организаций).</p>				<p>проекта, которые затрагивают несущие конструкции в целом и (или) изменяют параметры линейного объекта. Альтернативой повторной экспертизе является подтверждение изменений проекта со стороны проектной организации. При этом отсутствует требование о том, что проектная организация, которая подтверждает (согласует) изменения проекта (включая замену отдельных элементов несущих конструкций), должна иметь отношение к разработке первоначального проекта. Выданные проектировщиками подтверждения (аналог заключения повторной экспертизы) не включаются в ЕГРЗ, их учет государством, по сути, не ведется.</p>
<p>3. Повышение ответственности СРО за качество проектно-изыскательных и строительно-монтажных работ, выполненных членами таких саморегулируемых организаций</p>				
<p>3.1. Закрепление в законодательстве о градостроительной деятельности и КоАП механизма взыскания за счет средств компенсационного фонда СРО соответствующих сумм административных штрафов за правонарушения в области проектирования и строительства, которые не были уплачены членами СРО в добровольном порядке.</p>	<p>Федеральный закон</p>	<p>Минстрой России, Ростехнадзор</p>		<p>Установление механизма ответственности СРО за нарушения, которые допускаются членами таких организаций в процессе проектирования и строительства. Стимулирование аппарата СРО на применение эффективных мер дисциплинарного воздействия к своим членам. Повышение ответственности СРО за качество проектирования и строительства, осуществляемого членами таких организаций (СРО должны нести юридическую ответственность по факту выявления нарушений, а не через десятки лет, когда эти нарушения приведут к аварии с катастрофическими последствиями).</p>
<p>3.2. Установление в главе 6.1 Градостроительного кодекса РФ обязанности саморегулируемых организаций по приостановлению или прекращению членства в СРО на основании обращений органов государственного строительного надзора, указывающих на</p>	<p>Федеральный закон</p>	<p>Минстрой России, Ростехнадзор</p>		<p>Установление юридической взаимосвязи между качеством работ, выполняемых членом СРО (нарушениями, которые выявляют органы экспертизы и государственного строительного надзора), и обязательными мерами дисциплинарной ответственности со стороны</p>

<p>установленные факты грубых или неоднократных нарушений обязательных требований при проектировании или строительстве объектов (включая случаи административного приостановления строительной деятельности по решению суда). Наделение органов государственного строительного надзора правом по принудительному приостановлению или прекращению членства в СРО в судебном порядке (в случае неприятия СРО соответствующих мер к своим членам).</p>				<p>СРО (по аналогии с ранее применяемым приостановлением или аннулированием лицензии). Усиление взаимодействия между органами государственного строительного надзора и саморегулируемыми организациями.</p>
<p>3.3. Введение в ст. 9.5.1 КоАП повышенной административной ответственности лиц, осуществляющих работы без обязательного членства в СРО, в период действия в отношении таких организаций дисциплинарных мер по приостановлению или прекращению членства в СРО.</p>	<p>Федеральный закон</p>	<p>Минстрой России, Ростехнадзор</p>		<p>Введение усиленной административной ответственности лиц, которые продолжают ведение изыскательских, проектных или строительных работ в период действия в отношении них дисциплинарных мер по приостановлению или прекращению членства в СРО. Повышение эффективности работы механизмов регулирования доступа на строительный рынок.</p>
<p>4. Усиление административной ответственности за правонарушения в области проектирования и строительства</p>				
<p>4.1. Установление в соответствующих статьях КоАП серьезной персональной (вплоть до дисквалификации) административной ответственности должностных лиц за нарушения обязательных требований при осуществлении проектирования, строительства, строительного контроля, а также за невыполнение обязательных работ по консервации объектов.</p>	<p>Федеральный закон</p>	<p>Минстрой России, Ростехнадзор</p>		<p>Введение соразмерной административной ответственности должностных лиц (вплоть до дисквалификации) за грубые правонарушения в области проектирования и строительства. В настоящее время максимальная ответственность должностных лиц ограничена административным штрафом в размере 50 тыс. рублей (без возможности дисквалификации).</p>

<p>4.2. Уточнение формулировки ст. 9.4 КоАП и возвращение в перечень документов, за нарушение требований которых предусмотрена административная ответственность, федеральных законов, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов власти.</p> <p>Установление в ст. 9.4 КоАП административной ответственности не только за нарушение требований проектной документации, но также за отступление от требований рабочей документации, по которой осуществляются строительные-монтажные работы.</p>	Федеральный закон	Минстрой России, Ростехнадзор		<p>Устранение пробела в законодательстве, из-за которого с 2012 года нарушение обязательных требований нормативных правовых актов в области строительства (кроме технических регламентов) не образует событие административного правонарушения. К числу таких актов относятся Градостроительный кодекс РФ, постановления Правительства РФ о порядке осуществления строительного контроля, о требованиях к проведению консервации объектов незавершенного строительства и др.</p> <p>Установление административной ответственности за допущенные в ходе строительства нарушения требований рабочей документации.</p>
<p>4.3. Введение в ст. 9.5 КоАП адекватного существующим рискам административного наказания, налагаемого на юридических лиц, за эксплуатацию объекта без получения разрешения на ввод в эксплуатацию (повышение максимального размера штрафа с 20 тыс. рублей до 1 млн. рублей с возможностью по решению суда приостановить эксплуатацию объекта).</p> <p>В форме разрешения на ввод объекта в эксплуатацию следует предусмотреть обязательное указание реквизитов ЗОС (в отношении объектов, по которым требуется получать заключение о соответствии).</p>	Федеральный закон Приказ Минстроя России	Минстрой России, Ростехнадзор		<p>Предупреждение случаев эксплуатации объектов капитального строительства, безопасность которых не подтверждена в установленном порядке.</p> <p>Пресечение нарушений, связанных с выдачей разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при отсутствии обязательного для получения заключения о соответствии (ЗОС), выдаваемого уполномоченным органом государственного строительного надзора.</p>
<p>5. Повышение эффективности контроля за прочностью, устойчивостью, надежностью зданий и сооружений в процессе их эксплуатации</p>				
<p>5.1. Восстановление обязательности требований, устанавливающих минимальную периодичность проведения собственником здания или сооружения (эксплуатирующей организацией) обследований технического состояния здания или сооружения.</p> <p><i>Примечание: согласно главе 6.2 Градостроительного кодекса РФ</i></p>	Постановление Правительства РФ	Минстрой России		<p>Согласно ч.1 ст. 6 Технического регламента о безопасности зданий и сооружений перечень обязательных стандартов и сводов правил (их частей) утверждается Правительством Российской Федерации.</p> <p>До 1 июля 2015 года ГОСТ Р 53778-2010 "Здания и сооружения. Правила обследования мониторинга технического состояния" являлся</p>

<p><i>эксплуатационный контроль осуществляется лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения путем осуществления периодических осмотров, контрольных проверок и (или) мониторинга состояния объектов в целях оценки соответствия указанных характеристик требованиям технических регламентов, проектной документации.</i></p>			<p>обязательным и устанавливал следующие нормативные требования:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) первое обследование технического состояния зданий и сооружений проводится не позднее чем через два года после их ввода в эксплуатацию; 2) в дальнейшем - не реже одного раза в 10 лет и не реже одного раза в пять лет для зданий и сооружений или их отдельных элементов, работающих в неблагоприятных условиях. 3) для уникальных зданий и сооружений устанавливается постоянный режим мониторинга. <p>Согласно постановлению Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 с 1 июля 2015 года идентичные требования, содержащиеся в разделе 4 ГОСТ 31937-2011, являются не обязательными и могут не учитываться проектными и эксплуатирующими организациями.</p>
<p>5.2. Уточнение положений ст. 54 Градостроительного кодекса РФ в целях возложения на органы государственного строительного надзора функций по проведению плановых и внеплановых проверок в рамках осуществления специализированного государственного надзора за прочностью, устойчивостью, надежностью эксплуатируемых объектов нежилого назначения повышенной опасности (в том числе объектов массового пребывания людей).</p> <p><i>Примечание: согласно главе 6.2 Градостроительного кодекса РФ государственный контроль (надзор) при эксплуатации зданий (сооружений) осуществляется в случаях, предусмотренных федеральными законами.</i></p>	Федеральный закон	Минстрой России, Ростехнадзор	<p>Федеральным законодательством в настоящее время не предусмотрен специализированный государственный надзор за прочностью, устойчивостью и надежностью эксплуатируемых зданий и сооружений.</p> <p>Вместе с тем данные Главной инспекции Госархстройнадзора России за 1993 – 2004 годы свидетельствуют о росте числа аварий зданий и сооружений по причине их ненадлежащей эксплуатации (с 1993 по 1998 год – это основная причина аварий на стадии эксплуатации в 23% случаев, а с 1999 по 2004 год – в 38% случаев).</p> <p>В ряде регионов страны на органы государственного строительного надзора уже возложены функции по проведению плановых и внеплановых проверок при эксплуатации жилых зданий, строений и сооружений повышенного уровня ответственности</p>

<p><i>В настоящее время государственный контроль (надзор) предусмотрен при эксплуатации следующих объектов:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>опасные производственные объекты (статья 16 Федерального закона № 116-ФЗ от 21.07.1997);</i> • <i>гидротехнические сооружения (статья 13 Федерального закона № 117-ФЗ от 21.07.1997);</i> • <i>объекты жилого фонда (статья 20 Жилищного кодекса Российской Федерации).</i> <p><i>Наряду с этим государственный контроль (надзор) осуществляется за соблюдением при эксплуатации объектов отдельных требований:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>требований пожарной безопасности (статья 6 Федерального закона № 69-ФЗ от 21.12.1994);</i> • <i>санитарных норм (статья 44 Федерального закона № 52-ФЗ от 30.03.1999);</i> • <i>требований энергоэффективности (статья 28 Федерального закона № 261-ФЗ от 23.11.2009).</i> 			<p>(спортивные сооружения, гипермаркеты, здания аэровокзалов и др.).</p> <p>Так, в Московской области действует закон от 13.04.2006 № 54/2006-ОЗ «О порядке эксплуатации нежилых зданий, строений, сооружений на территории Московской области». Предлагается распространить аналогичный опыт на другие регионы.</p>
--	--	--	--

Генеральный директор
Общероссийского общественного фонда
"Центр качества строительства"

Н.С. Малышев