

**Концепция совершенствования нормативного правового регулирования
контроля безопасности и качества строительства объектов
капитального строительства в Российской Федерации¹**

В рамках Концепции совершенствования нормативного правового регулирования контроля качества строительства объектов капитального строительства в Российской Федерации (далее – Концепция):

1) под требованиями безопасности и качества строительства объектов капитального строительства понимаются требования безопасности, энергоэффективности, экологичности, иные обязательные требования (например, требования градостроительного регламента), которые должны соблюдаться как в процессе строительства (в том числе в отношении работ, материалов, проектной документации), так и на стадии эксплуатации зданий;

2) под контролем качества строительства объектов капитального строительства понимается контроль, осуществляемый как непосредственными участниками строительного проекта, так и контролирующими лицами (государственными, муниципальными органами и организациями, частными организациями).

1. Актуальность проблемы и цель Концепции

Актуальность совершенствования нормативного правового регулирования контроля качества строительства обусловлена необходимостью, с одной стороны, повысить качество строящихся объектов, а с другой - существенно сократить административный контроль в строительстве со стороны государства без ущерба качеству строящихся объектов.

В последние годы в законодательство о градостроительной деятельности уже внесены изменения, направленные на повышение свободы

¹ Подготовлена по заказу Департамента градостроительной политики города Москвы в 2022 г.

и ответственности непосредственных участников при принятии решений в процессе проектирования и строительства. Например, с 2019 года² Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ) предусмотрена возможность внесения изменений в проектные решения уже на стадии строительства без необходимости прохождения повторной экспертизы таких проектных решений, если они не затрагивают несущие строительные конструкции, не приводят к нарушению требований безопасности (ч. 3.8 статьи 49 ГрК РФ). В этом случае ответственность за подтверждение соответствия измененных проектных решений техническим регламентам несет подрядная организация, осуществляющая проектирование, а также привлекаемый ею специалист по проектированию с необходимой квалификацией (главный инженер проекта). Подтвержденные изменения проектных решений утверждаются застройщиком, техническим заказчиком.

В 2021 году введена возможность внесения указанных выше изменений в проектные решения путем внесения изменений не в проектную, а в рабочую документацию (часть 1.3 статьи 52 ГрК РФ³), что также направлено на облегчение процесса корректировки проектных решений исключительно под ответственность непосредственных участников строительства. При этом повторная проверка проектных решений в части соответствия градостроительному регламенту, иным ограничениям, установленным на момент выдачи разрешения на строительство, также не проводится.

Статьей 8 Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрены принципы стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований:

² См. Федеральный закон от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ См. Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

«1. При осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проведение *профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.*

2. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и минимизацию потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований.».

Во всех этих новеллах законодатель исходит из принципа предоставления больших свобод профессиональным участникам строительства, что должно сопровождаться и повышением ответственности за качество и безопасность объектов капитального строительства. Однако, по направлению повышения ответственности профессиональных участников строительства пока не произошло существенных законодательных изменений.

Так, по-прежнему, установленная в статье 60 ГрК РФ специальная ответственность застройщиков за вред, возникший в случаях повреждения, разрушения объекта, нарушения требований безопасности при строительстве такого объекта, требований безопасности при сносе такого объекта, распространяется только на период строительства. После ввода объекта в эксплуатацию профессиональные участники строительства возмещают вред, возникший в случаях повреждения, разрушения объекта, только в порядке регресса от собственника объекта (за исключением многоквартирных домов), возместившего вред, при условии доказанности их вины (если к таким повреждениям, разрушениям привели некачественно выполненные работы).

В период эксплуатации безвиновная ответственность за такой возможный вред, даже если он стал следствием ошибок проектировщика, строителя, полностью возложена на собственника объекта (за исключением многоквартирных домов). При этом свой собственный вред собственник может возместить также только при условии того, что он найдет виновное

лицо и докажет его вину (по гражданскому законодательству), что, как показывает судебная практика, либо очень сложно, либо вовсе невозможно.

В отношении многоквартирных домов статьей 60 ГрК РФ установлены особенности, которые предусматривают:

1) возмещение вреда, причиненного вследствие разрушения или повреждения многоквартирного дома, его части, нарушения требований к обеспечению безопасной эксплуатации многоквартирного дома, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством;

2) в случае, если указанный вред причинен вследствие недостатков работ профессиональных участников (как непосредственных, так и контролирующих), ответственность за возмещение вреда несут СРО, членами которых являются непосредственные участники строительства, а также экспертные организации, органы государственного строительного надзора (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации).

Представляется, что необходимое дальнейшее сокращение административного (государственного) контроля в строительстве, в том числе повышение самостоятельности решений профессионалов по внесению изменений в проектные решения, невозможно без соразмерного повышения ответственности таких профессионалов. Такая ответственность должна обеспечивать возможность быстрого и полного возмещения вреда всем пострадавшим лицам (собственникам объектов, третьим лицам), возникшего в результате существенных дефектов объектов, если доказано, что они не являются результатом несоответствующей эксплуатации, форс-мажора, умысла потерпевших, *то есть возникли в результате недостатков работы профессионалов в сфере строительства.*

Как показывает анализ судебной практики, судебные споры о качестве выполненных работ по проектированию, строительству, о дефектах объектов, выявленных после ввода в эксплуатацию, являются довольно частыми. В таких судебных спорах иски предъявляются 1) к собственнику ОКС на основании части 1 статьи 60 ГрК РФ, 2) в порядке регресса

собственником, возместившего вред, к лицам, указанным в части 5 статьи 60 ГрК РФ, 3) к подрядчикам, субподрядчикам, страховым организациям. При этом большая часть рассматриваемых судами дел, в которых удовлетворяются исковые требования о возмещении убытков, вызванных некачественно выполненными работами, свидетельствует о наличии договорных отношений между сторонами. В тех же случаях, когда договорные отношения отсутствуют, перспективы вынесения положительного решения в пользу истца значительно ниже.

Повышение качества всех видов профессиональных работ в строительстве должно достигаться как за счет повышения уровня квалификации заказчиков, проектировщиков, строителей, так и повышения качества контроля за такими работами.

Целью Концепции является достижение следующих результатов:

- повышение уровня гарантий безопасности и качества выполняемых работ по проектированию и строительству и заинтересованности профессиональных участников строительства в обеспечении таких гарантий;
- усиление финансовых гарантий в случае причинения вреда ввиду несоответствия работ требованиям безопасности и качества;
- сокращение избыточного административного участия государства в строительном процессе.

2. Оценка применимости зарубежных правовых механизмов обеспечения контроля качества строительства в российской правовой системе с учетом особенностей российского законодательства и правоприменительной практики, а также с учетом применяемых управленческих моделей в строительстве

Анализ зарубежных правовых механизмов обеспечения контроля качества строительства позволил сделать следующие выводы.

1. Независимый внешний контроль осуществляется как на стадии проектирования, так и на стадии строительства, при этом на основе анализа

правоприменительной практики в 7 отобранных странах можно выделить три модели:

модель 1: независимый внешний контроль всего жизненного цикла проекта (от проектирования до ввода в эксплуатацию) осуществляется одной независимой по отношению к непосредственным участникам проекта организацией, которая осуществляет контроль в целях минимизации финансовых рисков, связанных с некачественным выполнением проектирования, строительства и отчитывается страховой компании, которая осуществляет страхование таких рисков на протяжении реализации проекта и в течение гарантийного срока после ввода объекта в эксплуатацию (такая модель применяется среди семи отобранных стран только во Франции и в Японии, где она закреплена на уровне национального законодательства);

модель 2: независимый внешний контроль осуществляется отдельно на стадиях проектирования и строительства, при этом на стадии проектирования, как правило, негосударственными экспертными организациями, а на стадии строительства – государственными органами строительного контроля (Сербия, Австралия, Великобритания). Такой контроль напрямую не связан с обеспечением финансовых гарантий за некачественно выполненные работы по проектированию, строительству;

модель 3: независимый внешний контроль осуществляется отдельно на стадиях проектирования и строительства уполномоченными органами, то есть носит административный характер и напрямую не связан с обеспечением финансовых гарантий за некачественно выполненные работы по проектированию, строительству (Ирландия, Норвегия).

2. Модель 1 обеспечивает наилучший баланс между финансовой ответственностью непосредственных участников строительства и административным контролем за строительством, так как позволяет решить задачу минимизации финансовых рисков, обеспеченных страхованием.

Модели 2 и 3 исходят из необходимости минимизации рисков выполнения некачественных работ по проектированию и строительству,

однако не позволяют обеспечить нужный уровень контроля за проектом со стороны лица, которое должно покрыть финансовые потери в случае реализации риска (например, в проекте все риски могут быть застрахованы добровольно, однако степень вовлечения страховой компании в процесс реализации проекта будет зависеть от договоренностей между ней и страхователем, при этом страховая компания будет вынуждена осуществлять свой собственный контроль за проектом, который будет дублировать обязательный внешний контроль и повышать затраты проекта).

3. Застройщик осуществляет внутренний контроль за выполнением работ по договору подряда в соответствии с общими нормами гражданского законодательства, в том числе с привлечением экспертной организации, специалиста, а также подрядчик осуществляет внутренний контроль за выполнением работ по договору подряда своими сотрудниками и субподрядчиками в соответствии с общими нормами гражданского законодательства во всех отобранных странах. Авторский надзор проектировщика, архитектора за выполнением строительства в соответствии с требованиями проектной документации, как правило, не является обязательным.

4. Во всех странах законодательно установлены требования к обязательному подтверждению квалификации (в форме лицензирования, аккредитации, сертификации профессиональными объединениями) деятельности архитекторов, инженеров, выполняющих проектирование. К специалистам, имеющим право осуществлять независимый строительный контроль, аудит, как правило, предъявляются наивысшие квалификационные требования.

5. Деятельность архитекторов, инженеров, подрядчиков, подлежит обязательному страхованию во Франции, Сербии, Новом Южном Уэльсе (Австралия), а в Великобритании, Ирландии, Норвегии, Японии страхование, иные финансовые гарантии в строительстве являются предметом договорных отношений, но применяются повсеместно в строительстве, так как все

участники строительства заинтересованы в финансовом обеспечении своей ответственности (во всех странах действуют национальные системы стандартов контрактов в строительной сфере, которые предусматривают соответствующие рекомендации).

6. Специальная ответственность архитекторов, инженеров, подрядчиков, а также застройщиков перед последующими собственниками объекта и третьими лицами после ввода объекта в эксплуатацию предусмотрена во Франции, в Японии, в Великобритании, общие нормы деликтной ответственности за причинение вреда при условии доказательства вины соответствующего участника проекта действуют в Норвегии, Австралии, Сербии, Ирландии.

Учитывая, что в России функционирует система саморегулирования в строительстве, выполняющая одновременно и роль профессионального отбора специалистов в строительстве, и функции взаимного страхования ответственности (посредством формирования компенсационных фондов), целесообразным является развитие в России именно Модели 1, которая обеспечивает наилучший баланс между финансовой ответственностью непосредственных участников строительства и административным контролем за строительством, так как позволяет решить задачу минимизации финансовых рисков, обеспеченных «страхованием».

При этом, поскольку в российском законодательстве уже реализована модель специальной (деликтной) ответственности профессионалов⁴ (хотя и только на стадии строительства), представляется логичным усовершенствовать ее в соответствии с лучшими практиками (Франция, Япония), расширив такую ответственность на этап эксплуатации.

В части развития финансовой ответственности профессионалов друг перед другом (в рамках договорных отношений) предлагается двигаться в направлении внедрения добровольных стандартов контрактов в строительстве, так как это позволяет рыночным субъектам, в том числе

⁴ Статья 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

банкам, финансирующим строительство, самостоятельно выработать наилучшие решения. А поскольку в России уже функционирует система СРО, она и может выполнить эту роль по аналогии с профессиональными ассоциациями, которые разрабатывают такие стандарты в зарубежных странах (в Великобритании, Ирландии, Норвегии, Японии).

3. Направления совершенствования нормативного правового регулирования контроля качества строительства объектов капитального строительства в Российской Федерации

Концепцией предлагаются следующие направления реформирования контроля качества в строительстве, которые отражены в целевой модели (таблица 1):

1) создание нового института независимого внешнего строительного контроля как негосударственного института при постепенном отказе от отдельных институтов экспертизы, государственного строительного надзора (при этом лица, осуществляющие независимый строительный контроль, должны быть юридически независимы от застройщиков, технических заказчиков, проектировщиков, строителей, изыскателей), сохранение функционала строительного контроля в качестве внутреннего строительного контроля участниками строительства;

2) постепенная передача новому институту независимого строительного контроля функций по проверке результатов инженерных изысканий, проектной документации, выполняемых и выполненных работ, используемых строительных материалов на соответствие техническим регламентам и иным обязательным требованиям (замена существующих функций экспертизы, государственного строительного надзора функциями организаций, осуществляющих независимый внешний строительный контроль); развитие рынка услуг таких организаций независимого внешнего строительного контроля, заказчиками услуг которых выступают лица, принимающие на себя финансовые риски строительного проекта: на первом этапе - застройщики, технические заказчики, а впоследствии (при развитии

участия финансовых институтов в строительстве) – банки-кредиторы/страховые компании;

3) сохранение в качестве государственных контрольных процедур в строительстве выдачу разрешения на строительство, разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, а также государственной экспертизы инженерных изысканий, проектной документации и государственного строительного надзора при строительстве особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства, а также объектов, строящихся за счет бюджетных средств;

4) исключение из состава непосредственных и контролирующих участников строительства непрофессиональных участников (все такие участники должны пройти профессиональный отбор путем включения организаций в члены СРО, подтверждения квалификации специалистов);

5) введение дополнительных финансовых гарантий профессиональных участников строительства (застройщика в случае, если он выполняет профессиональные функции⁵; технического заказчика, изыскателя, проектировщика, строителя) и системы их саморегулирования за качество построенных объектов капитального строительства на период 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию путем возмещения вреда собственнику объекта капитального строительства (далее также – ОКС), который возник в результате разрушения, повреждения ОКС или выявления приведших к невозможности эксплуатации ОКС существенных недостатков ОКС, если такие повреждение, разрушение, проявление скрытых существенных недостатков не являются следствием форс-мажора, умысла потерпевшего, ошибок в эксплуатации (в этом случае ответственность за возмещение вреда остается на собственнике как на лице, ответственном за эксплуатацию);

б) повышение роли саморегулирования в обеспечении качества и безопасности в строительстве.

⁵ Проектирование, изыскания, строительство, заключение договоров строительного подряда, подряда на проведение проектно-изыскательных работ, внутренний строительный контроль.

Далее опишем подробнее данные концептуальные предложения.

4. Создание нового института независимого внешнего строительного контроля как негосударственного института при постепенном отказе от отдельных институтов государственной экспертизы, государственного строительного надзора

Центральной идеей Концепции является сокращение административного контроля (и связанных с ним административных барьеров, сроков их преодоления) с одновременным повышением финансовой ответственности *непосредственных участников* реализации строительных проектов.

Риски строительного проекта формируются начиная со стадии проектирования и далее расширяются уже на стадии строительства. Таким образом, риск того, что в итоге построенный объект не будет соответствовать требованиям безопасности, формируется в процессе полного цикла строительного проекта, а реализуется в основном после ввода объекта в эксплуатацию.

В настоящее время контроль за этими рисками осуществляется разными контролирующими органами и организациями (экспертиза результатов инженерных изысканий, проектной документации, государственный строительный надзор) и непосредственными участниками проекта в рамках строительного контроля на разных стадиях непосредственной реализации строительного проекта.

Во-первых, предлагается четко разграничить внутренний и внешний строительный контроль, сохранить внутренний контроль и перейти к *единому* внешнему контролю на полном цикле реализации строительного проекта (до ввода объекта в эксплуатацию).

Под внутренним контролем понимается контроль непосредственных участников проекта за своими собственными действиями и действиями взаимосвязанных участников, который *осуществляется в рамках договорных отношений между участниками*, а именно:

1) контроль застройщика (технического заказчика) за выполнением договоров подряда на проектирование, строительство; контроль подрядчика на строительство за используемыми материалами и выполняемыми сотрудниками подрядной организации работами; совместный контроль застройщика (технического заказчика) и подрядчика на строительство за наиболее уязвимыми с точки зрения безопасности процессами в ходе строительства;

2) контроль проектировщика за выполнением строительства по разработанной им проектной документации, осуществляемый проектировщиком в рамках договора между застройщиком (техническим заказчиком) и проектировщиком.

В настоящее время все эти виды контроля осуществляются в рамках **института строительного контроля** (ст. 53 ГрК РФ). В настоящей Концепции предлагается существующий институт строительного контроля сохранить, но переименовать его в **институт внутреннего строительного контроля**.

Логика такого внутреннего строительного контроля основана на принципах разумного контроля за качеством выполняемых работ, который имеет форму контроля юридического лица (подрядной организации) за работой собственных сотрудников или форму контроля заказчика работ по договору подряда за такими работами без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность подрядчика (статья 748 ГК РФ).

Под внешним контролем понимается контроль *независимой негосударственной организации* за действиями всех непосредственных участников проекта, который *осуществляется в силу закона на основании договора между такой организацией и застройщиком или техническим заказчиком (в дальнейшем такой договор может заключаться также банком – кредитором строительного проекта, страховой компанией, страхующей строительные риски)*.

Уже сегодня прообраз такого внешнего контроля *на стадии строительства* предусмотрен ГК РФ. В соответствии со статьей 749 ГК РФ, «Заказчик в целях осуществления контроля и надзора за строительством и принятия от его имени решений во взаимоотношениях с подрядчиком может заключить самостоятельно без согласия подрядчика договор об оказании заказчику услуг такого рода с соответствующим инженером (инженерной организацией). В этом случае в договоре строительного подряда определяются функции такого инженера (инженерной организации), связанные с последствиями его действий для подрядчика.». В данном случае под «заказчиком» может пониматься в том числе застройщик или технический заказчик.

На стадии проектирования идея внешнего негосударственного независимого контроля уже реализована в форме ***негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий***. Так, статьей 41 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» предусмотрена «*добровольная оценка соответствия зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и с сооружениями процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) осуществляется в форме негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации, авторского надзора, обследования зданий и сооружений, состояния их оснований, строительных конструкций и систем инженерно-технического обеспечения и в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.*».

Кроме того, Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрена целая глава 11 «Независимая оценка соблюдения обязательных требований», которой урегулирована возможность замены контроля на «*независимую оценку соблюдения контролируемые лицами обязательных требований, проводимую организациями, независимыми от*

контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции (далее - независимый орган инспекции)». Этот подход позволяет привлекать к осуществлению государственного контроля независимые органы инспекции, но не заменять такой независимой оценкой государственный контроль (как это уже сделано, например, в экспертизе проектной документации).

Предлагаемый институт независимого внешнего строительного контроля аналогичен также и институту аудита финансовой отчетности, который регулируется Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Федеральный закон № 307-ФЗ), действующим в России более 10 лет.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона № 307-ФЗ, «При оказании аудиторских услуг (участии в оказании аудиторских услуг) аудиторская организация, аудитор должны быть независимым и соблюдать правила независимости аудиторов и аудиторских организаций. Для целей Федерального закона № 307-ФЗ под независимостью аудиторской организации, аудитора понимается отсутствие отношений связанности (аффилированности), основанной на имущественной, родственной или иной зависимости аудиторской организации, аудитора от аудируемого лица, его учредителей (участников, акционеров), руководителей и иных должностных лиц, других лиц, в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 307-ФЗ, другими федеральными законами, правилами независимости аудиторов и аудиторских организаций.».

Логика введения такого независимого внешнего строительного контроля основана в том числе на разделении ответственности непосредственных участников строительного проекта (тех, кто его реализует) и ответственности внешнего контролирующего участника. За первыми закрепляется ответственность за вред в результате некачественно

выполненных соответствующих работ, за вторыми - ответственность за вред в результате ошибки при проведении контроля.

При этом необходимо предусмотреть требования к организации независимого внешнего строительного контроля, в том числе квалификационные требования к ее сотрудникам, а в целях обеспечения их гражданской ответственности – обязательное членство в специально созданных СРО организаций независимого внешнего строительного контроля, формирующих компенсационные фонды, добровольное страхование ответственности за нарушение договора оказания услуг внешнего строительного контроля и (или) ответственности за причинение вреда имуществу других лиц в результате осуществления деятельности по осуществлению внешнего строительного контроля.

Кроме того, необходимо наделить организации внешнего строительного контроля полномочиями по вынесению предписаний об устранении нарушений, о приостановке строительства, обязательных для застройщика, технического заказчика, подрядчиков, предусмотреть создание реестра заключений организаций внешнего строительного контроля. Предлагается создание электронной информационной системы организаций внешнего строительного контроля, в которую вносятся сведения обо всех предписаниях, устранении нарушений, и к которой имеют доступ органы государственного строительного надзора.

5. Передача новому институту независимого строительного контроля функций по экспертизе результатов инженерных изысканий, проектной документации, проверке выполняемых и выполненных работ, строительных материалов, построенного объекта на соответствие обязательным требованиям безопасности и иным требованиям

Организация независимого внешнего строительного контроля может выполнять контрольные функции не только непосредственно на стадии строительства, но и на стадии проведения экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации (то есть существующие

сегодня частные организации, осуществляющие такую экспертизу, смогут в том числе выполнять и функции независимого внешнего строительного контроля). Проведение такого строительного контроля на протяжении всего строительного проекта позволит более эффективно определить источники рисков в ходе реализации проекта, поскольку одно и то же лицо будет сопровождать весь процесс. Впоследствии это позволит реализовать и распределение ответственности между участниками в случае реализации рисков некачественных работ.

В такой новой концепции утрачивается необходимость разделения контрольных функций на проверку соответствия проектной документации, работ требованиям безопасности в рамках экспертизы и надзора и проверку соответствия проектной документации, построенного объекта требованиям градостроительных регламентов, иным требованиям в рамках выдачи разрешения на строительство и разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Такое разделение было основано на разделении уровней полномочий органов публичной власти: контроль за безопасностью – это государственные полномочия, а контроль иных требований – это муниципальные полномочия.

При переходе от административного контроля к рыночному необходимости в таком делении нет. В предмет внешнего единого строительного контроля должна входить комплексная проверка всех процессов на соответствие всем нормативно установленным требованиям.

Передачу новому институту функций по проверке результатов инженерных изысканий, проектной документации, проверке выполняемых и выполненных работ, строительных материалов на соответствии обязательным требованиям безопасности и иным требованиям⁶ предлагается осуществлять поэтапно:

⁶ Такие требования установлены ч. 5 статьи 49 ГрК РФ, проверка соответствия проектной документации таким требованиям является предметом экспертизы, а проверка соответствия построенного объекта – предметом государственного строительного надзора (ч. 16 статьи 54 ГрК РФ): требования технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требования, требования в области охраны окружающей среды, требования государственной охраны объектов культурного наследия, требования к безопасному использованию атомной энергии, требования промышленной безопасности, требования к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требования антитеррористической

На первом этапе предлагается:

1) создать наряду с государственным строительным надзором (за которым сохранить обязательный государственный надзор только за особо опасными, технически сложными, уникальными объектами, а также объектами, строящимися за счет бюджетных средств⁷) добровольный негосударственный внешний строительный контроль;

2) предусмотреть возможность застройщика, технического заказчика при обращении за разрешением на строительство определенного перечня объектов осуществить выбор между государственным строительным надзором и независимым внешним строительным контролем, указав в заявлении наименование привлекаемой организации внешнего строительного контроля, информацию о ее членстве в специализированном СРО, а также информацию о выполнении требований к независимости организации внешнего строительного контроля, а также специалистов внешнего строительного контроля от контролируемых лиц (см. п. 6 ниже). Такую возможность предлагается предоставить только в случаях строительства объектов, не являющихся особо опасными, технически сложными, уникальными, а также при строительстве которых не используются бюджетные средства;

3) предусмотреть, что такие функции по независимому внешнему строительному контролю могут осуществляться как организациями негосударственной экспертизы (наряду с функциями экспертизы), так и отдельными организациями независимого внешнего строительного контроля, а также подрядными организациями (а именно специалистом в должности

защищенности объекта. К таким требованиям также относятся требования к проектированию и строительству, установленные градостроительным законодательством (кроме требований в соответствии с ч. 5 статьи 49 ГрК РФ, например требования градостроительного регламента).

⁷ Также сохранить функции органов государственного строительного надзора по проверке соответствия параметров объектов капитального строительства предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, и обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным настоящим Кодексом, другими федеральными законами, если для строительства или реконструкции объекта капитального строительства не требуется разрешение на строительство (п. 2 ч. 4 статьи 54 ГрК РФ).

главного инженера проекта) при условии независимости таких организаций, а также специалистов, от непосредственных участников проекта)⁸;

4) ввести обязательное членство организаций негосударственной экспертизы наряду с организациями внешнего строительного контроля в специализированных СРО в сфере экспертизы и внешнего строительного контроля взамен существующего порядка аккредитации организаций негосударственной экспертизы (необходимо обеспечить единые правила доступа к профессиональной деятельности для обоих видов организаций, которые могут выполнять смежные функции);

5) предусмотреть квалификационные требования к специалистам, непосредственно осуществляющим независимый внешний строительный контроль (создать национальный реестр специалистов в области внешнего строительного контроля), и обязательное членство в СРО организаций, осуществляющих внешний строительный контроль;

6) предусмотреть федеральным законом требования к независимости организаций внешнего строительного контроля, а также специалистов внешнего строительного контроля от контролируемых лиц (застройщик, технический заказчик, проектировщик, строитель) по аналогии с требованиями к независимости аудиторских организаций, аудиторов⁹, в том числе норму о том, что порядок выплаты и размер платы за услуги организации внешнего строительного контроля, за проведение строительного контроля и оказание сопутствующих ему услуг определяются договорами оказания услуг по осуществлению внешнего строительного контроля и не могут быть поставлены в зависимость от выполнения каких бы то ни было требований застройщика, технического заказчика, иных непосредственных участников строительного проекта о содержании выводов, которые могут быть сделаны в результате внешнего строительного контроля;

⁸ То есть внешний строительный контроль не может осуществлять проектная или строительная организация, а также главный архитектор проекта, главный инженер проекта, являющиеся сотрудниками этих организаций, которые выполнили проектирование и строительство контролируемого объекта.

⁹ Статья 8 Федерального закона № 307-ФЗ.

7) переименовать термин «строительный контроль», предусмотренный статьей 53 ГрК РФ, в термин «внутренний строительный контроль» в соответствии с предложениями, указанными выше.

На первом этапе выбор застройщика, технического заказчика между государственным строительным надзором или новым независимым внешним строительным контролем осуществляется самостоятельно. Услуги независимого внешнего строительного контроля – платные.

На втором этапе предлагается:

1) ввести обязательность независимого внешнего строительного контроля в отношении всех объектов, за исключением особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, а также объектов, строящихся за счет бюджетных средств (для этих объектов сохранить государственную экспертизу проектной документации и государственный строительный надзор¹⁰);

2) расширить предмет внешнего строительного контроля и на этап проектирования, одновременно упразднив возможность отдельного осуществления экспертизы проектной документации, результатов инженерных изысканий, и строительного контроля за процессом строительства разными организациями (это позволит и устранить часто возникающие сегодня конфликты между органами надзора и экспертными организациями, когда экспертная организация подтвердила соответствие проектного решения требованиям, а орган надзора выявляет его несоответствие);

3) наделить организации внешнего строительного контроля функциями по подтверждению соответствия вносимых в проектную, рабочую документацию изменений на этапе строительства (как было указано выше,

¹⁰ Также сохранить функции органов государственного строительного надзора по проверке соответствия параметров объектов капитального строительства предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, и обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным настоящим Кодексом, другими федеральными законами, если для строительства или реконструкции объекта капитального строительства не требуется разрешение на строительство (п. 2 ч. 4 статьи 54 ГрК РФ).

непосредственный строительный контроль может осуществляться как лицом, удовлетворяющим квалификационным требованиям к специалистам в сфере строительного контроля, так и главным инженером проекта при условии независимости такого специалиста и организации, в которой он работает от контролируемых лиц).

На втором этапе статус независимого внешнего строительного контроля окончательно закрепляется в законодательстве и практике. Этапность предусмотрена для того, чтобы в процессе постепенных преобразований было возможно осуществлять мониторинг процессов и скорректировать при необходимости решения.

Отметим, что уже сегодня статьей 41 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» предусмотрено:

«1. Добровольная оценка соответствия зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и с сооружениями процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) осуществляется в форме негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации, авторского надзора, *обследования зданий и сооружений, состояния их оснований, строительных конструкций и систем инженерно-технического обеспечения и в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.*

2. Добровольная оценка соответствия зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и с сооружениями процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.».

Реформирование сферы участия в долевом строительстве, прошедшее в 2018 г., показало, как стремительно способны меняться мотивации участников

строительства, эффективность их деятельности при включении в процесс финансовых институтов.

Переход от прямого использования средств граждан в жилищном строительстве к банковскому кредитованию строительства привел к повышению финансовой прозрачности проектов, появлению профессиональных рыночных компетенций по оценке и контролю проектов со стороны банков. Такие преобразования отражают взаимосвязь между качеством проектирования и строительства и финансовыми рисками кредиторов.

Предполагается, что создание полноценных участников рынка в форме независимых организаций внешнего строительного контроля приведет к росту спроса на их услуги как со стороны застройщиков, технических заказчиков, так и со стороны банков, страховых организаций, которые будут влиять на развитие конкуренции на новом рынке и повышение качества строительства (как заинтересованные в снижении собственных финансовых рисков).

Предполагается, что в такой конструкции существующие сегодня финансовые офицеры (кредитные инспекторы) в банках-кредиторах (или нанимаемые внешние организации) для контроля строительства могут быть заменены организациями внешнего строительного контроля, которые будут привлекаться банками-кредиторами. В этом случае косвенно на выбор застройщиком, техническим заказчиком такой организации будет влиять и финансирующий строительный проект банк.

Сегодня же, когда государственный строительный надзор не несет ответственности за финансовые риски проекта, а застройщики и банки не могут влиять на качество такого надзора, отсутствует сам механизм заинтересованного сотрудничества между ними. А так как экспертиза является отдельным институтом, который не может контролировать строительство, то у банков нет запроса и к этим организациям. В итоге на строительных проектах лежит двойная финансовая нагрузка - застройщики платят за экспертизу, а затем банки-кредиторы несут расходы за организацию контрольной функции

в ходе реализации строительного проекта, и такие расходы включают в процентную ставку для застройщика.

6. Сохранение в качестве государственных контрольных процедур в строительстве разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию, экспертизы проектной документации и инженерных изысканий, государственного строительного надзора в отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, а также объектов, строящихся за счет бюджетных средств

Предлагаемая Концепция позволяет существенно сократить государственное участие в процессе реализации большинства строительных проектов (за исключением строительства особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, а также объектов, строящихся за счет бюджетных средств), сохранив только административные процедуры, *связанные с контролем момента начала строительства и момента ввода объекта в эксплуатацию путем выдачи:*

- разрешения на строительство;
- разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

Сегодня в рамках таких процедур орган местного самоуправления или иной орган, выдающий такие разрешения, несет ответственность за подтверждение выполнения требований, не связанных с безопасностью (требований градостроительных регламентов, проекта планировки и др.).

В новой конструкции в отношении указанных объектов предлагается предусмотреть необходимость проверки органом, выдающим разрешение на строительство, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию, заключений организаций независимого внешнего строительного контроля по итогам проверки проектной документации и результатов инженерных изысканий и строительства соответственно (документарной проверки и при выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию – также очной проверки объекта). По аналогии с реестром заключений экспертизы предлагается создать и реестр заключений организаций независимого внешнего строительного контроля.

7. Исключение из состава непосредственных и контролирующих участников строительства непрофессиональных участников

В настоящее время застройщик не обязан быть членом СРО в сфере проектирования, инженерных изысканий, строительства, если он не выполняет функции технического заказчика, изыскателя, строителя, проектировщика. Вместе с тем такой «непрофессиональный застройщик» может выступать заказчиком профессиональных услуг изыскателей, проектировщиков, строителей без участия технического заказчика. Представляется, что в данном случае застройщик, который является неквалифицированным заказчиком (то есть не может проконтролировать качество работ по договорам подряда) и не является членом СРО, обязан привлекать технического заказчика, который уже сегодня обязан быть членом СРО. Если же застройщик не привлекает технического заказчика и самостоятельно заключает договоры подряда, то в целях обеспечения ответственности таких заказчиков (застройщиков) предлагается предусмотреть их обязательное членство в СРО.

Представляется, что такое требование на практике приведет к тому, что непрофессиональные застройщики, не обладающие компетенциями в сфере строительства и выполняющие в процессе девелопмента только функции инвесторов, будут привлекать технического заказчика.

Также необходимо урегулировать вопрос требований к организациям и квалификационных требований к их сотрудникам, осуществляющим внутренний и внешний строительный контроль.

В настоящее время не установлено законодательных требований к квалификации сотрудников организаций, осуществляющих строительный контроль. Опосредованно требования к организациям, осуществляющим строительный контроль, установлены, но только в случаях, когда такой контроль осуществляется подрядчиками на строительство или техническим заказчиком. В этих случаях может получиться (но не обязательно, так как не

все подрядные организации обязаны иметь членство в СРО¹¹), что такие организации являются членами СРО. Но и в этих случаях не установлено, например, что строительный контроль должен осуществлять специалист определенной квалификации (например, специалистом в должности главного архитектора или главного инженера проекта, к которому предъявляются дополнительные квалификационные требования).

В иных случаях (когда строительный контроль осуществляется застройщиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором либо привлекаемыми ими на основании договора индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом) квалификационных требований не установлено вовсе.

Анализ законодательства зарубежных стран показывает, что наиболее высокие требования, в том числе квалификационные требования к сотрудникам, предъявляются именно к лицам, осуществляющим строительный контроль (сотрудники таких организаций должны обладать наивысшей квалификацией по сравнению даже с непосредственными работниками, осуществляющими проектирование или строительство).

Например, в Японии существует 3 уровня квалификации профессионалов в строительстве¹², и только специалисты, имеющие квалификацию 1 уровня, имеют право оказывать услуги по строительному аудиту в отношении любых объектов и работ любого объема.

В Великобритании строительным инспектором, уполномоченным местным органом власти на осуществление строительного контроля, может быть любое лицо (государственное учреждение, частное предприятие или

¹¹ Например, в соответствии с ч. 2.1 статьи 52 ГрК РФ «Индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, не являющиеся членами саморегулируемых организаций в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, могут выполнять работы по договорам строительного подряда, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором, в случае, если размер обязательств по каждому из таких договоров не превышает десяти миллионов рублей.»

¹² Кенчикуши 1, 2 и 3 классов. Кенчикуши 1 класса - звание специалиста высшей категории, который имеет право разрабатывать строительную документацию для любых типов зданий и сооружений и осуществлять контроль за строительными работами любой сложности и объема. Кенчикуши 2 и 3 классов имеют право проектировать и контролировать только объекты высотой не более 13 м. Доступ по ссылке: https://www.jaic.or.jp/english/jaic-pamphlet_e201306.pdf

физическое лицо), удовлетворяющее квалификационным требованиям к его сотрудникам и зарегистрированное в Реестре сертифицированных инспекторов Совета строительной отрасли (Совет строительной отрасли (Construction Industry Council) - негосударственная, некоммерческая членская организация, уполномоченная государством вести Реестр сертифицированных инспекторов). Строительный инспектор не должен иметь профессиональной или финансовой заинтересованности в проверке строительного проекта, контроль за которым осуществляет, и должен следовать Кодексу поведения Совета строительной отрасли при осуществлении контрольной деятельности¹³.

Представляется необходимым установить требования к организациям, осуществляющим внутренний и внешний строительный контроль:

1) если внешний строительный контроль осуществляется привлекаемым застройщиком лицом, то такое лицо должно быть членом специализированного СРО в сфере внешнего строительного контроля и негосударственной экспертизы (а впоследствии, после упразднения разделения экспертизы и внешнего строительного контроля - СРО в сфере внешнего строительного контроля);

2) если внутренний строительный контроль осуществляется застройщиком самостоятельно, то застройщик должен быть членом СРО в сфере строительства, если застройщик привлекает внешний строительный контроль, то такое членство не требуется.

¹³ <https://www.gov.uk/become-approved-building-inspector-england-and-wales>

8. Введение дополнительных финансовых гарантий профессиональных участников строительства (застройщика, выполняющего профессиональные функции по проектированию, строительству, внутреннему строительному контролю, технического заказчика, изыскателя, проектировщика, строителя) и системы саморегулирования за качество построенных объектов капитального строительства на период 10 лет после ввода в эксплуатацию

Предлагается установить специальный механизм возмещения вреда собственнику ОКС и третьим лицам, который возник в результате разрушения, повреждения ОКС или выявления приведших к невозможности эксплуатации ОКС существенных недостатков ОКС, если такие повреждение, разрушение, проявление скрытых существенных недостатков не являются следствием форс-мажора, умысла потерпевшего, ошибок в эксплуатации объекта (в случае недолжной эксплуатации объекта ответственность за возмещение вреда третьим лицам остается у собственника как лица, ответственного за эксплуатацию, но он может предъявить регресс к эксплуатирующей организации, как это и сегодня предусмотрено ч. 8 статьи 60 ГрК РФ).

В такой конструкции действующий порядок возмещения вреда третьим лицам и выплаты компенсации сверх возмещения вреда, установленный статьей 60 ГрК РФ, предлагается сохранить только на период строительства ОКС (вред возмещается застройщиком, если застройщик не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или непреодолимой силы), а также на период по истечении 10 лет после ввода ОКС в эксплуатацию (вред возмещается собственником ОКС, который вправе предъявить регресс ко всем непосредственным и контролирующим участникам строительства при условии доказательства их вины).

В отношении многоквартирных домов предлагается предусмотреть такой же порядок на период 10 лет после ввода в эксплуатацию, а по истечении 10 лет – действующий сегодня порядок (ч. 11 статьи 60 Гр РФ), согласно

которому вред возмещается в соответствии с гражданским законодательством виновным лицом, а также при условии доказательства вины профессионала – СРО, национальным объединением СРО, организацией экспертизы, публично-правовым образованием, осуществляющим полномочия по государственному строительному надзору.

В отношении объектов концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном, муниципальном-частном партнерстве в период действия таких соглашений предлагается установить следующую особенность – если концессионер, частный партнер осуществляли строительство объекта, то именно они безвиновно возмещают вред (по существующему сегодня порядку – ч. 2 статьи 60 ГрК РФ) и имеют право регресса к иным участникам строительства. Если же концессионер, частный партнер не осуществляли строительство объекта, то в течение 10 лет после ввода в эксплуатацию, они имеют право на возмещение вреда по предложенному новому порядку.

В случае же, если в течение 10 лет после ввода ОКС в эксплуатацию произошло разрушение, повреждение ОКС или были выявлены существенные недостатки ОКС, приведших к невозможности его эксплуатации (если такие повреждение, разрушение, проявление скрытых существенных недостатков не являются следствием форс-мажора, умысла потерпевшего, ошибок в эксплуатации объекта), то предлагается новая конструкция возмещения вреда, убытков и выплаты компенсаций сверх возмещения вреда *собственнику здания, сооружения, помещения и третьим лицам.*

Предлагаемая новая конструкция потребует внесения изменений в статью 60 ГрК РФ.

Предлагается следующая новая конструкция статьи 60 ГрК РФ.

1. Собственнику ОКС и третьим лицам возмещаются в полном объеме вред жизни и здоровью или имуществу гражданина, имуществу юридического лица (в том числе компенсация сверх возмещения вреда в случае, установленном в части 1 статьи 60 ГрК РФ) и убытки, возникшие в течение 10 лет после ввода ОКС в эксплуатацию и причиненные в результате разрушения,

повреждения ОКС или выявления приведших к невозможности эксплуатации ОКС существенных недостатков (дефектов) ОКС, если такие повреждение, разрушение, проявление скрытых существенных недостатков (дефектов) не являются следствием форс-мажора, умысла потерпевшего, ошибок в эксплуатации. Если установлено, что не имели место форс-мажор, умысел потерпевшего, ошибки в эксплуатации, то возникший вред квалифицируется как вред ввиду недостатков инженерных изысканий, проектной документации, выполненных строительных работ, применения некачественных строительных материалов.

2. Для получения возмещения вреда и убытков собственник ОКС, третьи лица обращаются в досудебном порядке в любое СРО из числа тех СРО, членами которых являлись застройщик, технический заказчик, изыскатель, проектировщик, строитель (то есть устанавливается деликтная безвиновная ответственность таких СРО в пределах средств компенсационного фонда СРО). В рамках такой претензии заявитель должен представить заключение независимой экспертизы, подтверждающее: а) наличие разрушения, повреждения ОКС или выявления приведших к невозможности эксплуатации ОКС существенных недостатков ОКС; б) отсутствие форс-мажора, ошибок в эксплуатации; в) размер вреда и убытков, подлежащих возмещению (в том числе компенсации сверх возмещения вреда в случае, установленном в части 1 статьи 60 ГрК РФ).

3. Для принятия решения о выплате возмещения в досудебном порядке в срок не более одного месяца формируется совместная комиссия СРО, которой предъявлена претензия, СРО, членами которых являлись иные непосредственные участники проекта строительства, и Национальных объединений соответствующих СРО. В срок не более трех месяцев комиссия обязана подготовить заключение с указанием на согласие или отказ в удовлетворении претензии, и направить его заявителю. В случае согласия комиссии с заключением экспертизы, осуществляются выплата возмещения

пострадавшему лицу. Законодательно может быть предусмотрена одна из моделей выплаты возмещения:

- всеми СРО, члены которых участвовали в строительстве, пропорционально размерам компенсационных фондов возмещения вреда на дату предъявления претензии, в пределах таких компенсационных фондов;
- СРО, которой предъявлена претензия, в пределах компенсационного фонда такой СРО.

4. Собственник ОКС, третье лицо обязаны соблюсти претензионный порядок предъявления требования о возмещении вреда и убытков к СРО, и только в случае, если вред и убытки не возмещены в течение трех месяцев со дня предъявления претензии, то такие требования удовлетворяются в судебном порядке.

5. В случае, если сведения о СРО, членами которых являлись застройщик, технический заказчик, изыскатель, проектировщик, строитель, исключены из государственного реестра саморегулируемых организаций, а также при недостаточности средств компенсационного фонда СРО, к которому предъявлен иск о возмещении вреда и убытков, субсидиарную ответственность по отношению к такому СРО несет соответствующее Национальное объединение саморегулируемых организаций в строительстве (далее – НОСТРОЙ) или в проектировании, изысканиях (далее – НОПРИЗ) в пределах средств специально формируемых резервных компенсационных фондов.

6. СРО, НОСТРОЙ, НОПРИЗ, возместившие вред и убытки собственнику объекта, третьему лицу, имеют право обратного требования (регресса) в размере возмещенного ими вреда и убытков к следующим виновным лицам, вследствие недостатков работ которых причинены вред и убытки:

- 1) лицам, выполнившим работы по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции,

капитальному ремонту объекта капитального строительства, а также к СРО, членами которых они являются;

2) лицам, осуществлявшим независимый внешний строительный контроль, а также к СРО, членами которых они являлись;

3) поставщикам, производителям строительных материалов, конструкций, инженерно-технического оборудования, использованным при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте здания, сооружения, вследствие недостатков которых причинены убытки и вред¹⁴;

4) органам государственности власти, если выдано положительное заключение государственного строительного надзора;

5) организациям, выполнившим экспертизу результатов инженерных изысканий, проектной документации;

6) лицу, осуществившему в соответствии с частью 15.2 статьи 48 ГрК РФ подтверждение соответствия вносимых в проектную документацию изменений требованиям.

6. В случае, если выплатившая возмещение СРО не реализует свое право регресса в течение 1 года, обязанность по проведению расследования по определению виновного лица возлагается на соответствующее национальное объединение.

7. Если в течение 2 лет со дня возмещения СРО вреда и убытков не установлено виновное лицо, предлагается предусмотреть механизм компенсации выплаченного возмещения той СРО, которая осуществила возмещение, за счет резервного фонда НОСТРОЙ, НОПРИЗ (в зависимости от сферы СРО), с обязательным пополнением резервного фонда за счет взносов всех СРО – участников национальных объединений. Это позволит распределить финансовое бремя профессиональной ответственности между

¹⁴ Такие лица сегодня не включены в круг лиц, к которым может быть предъявлен регресс в соответствии со статьей 60 ГрК РФ, хотя, как показывает анализ международного опыта, такие лица включаются в число ответственных участников строительной деятельности, поскольку именно из-за недостатков стройматериалов и оборудования очень часто происходят разрушения, повреждения, невозможность использования ОКС.

всеми участниками строительной отрасли, обеспечив минимизацию затрат отдельных участников в случае, если установить виновное лицо невозможно.

9. Повышение роли саморегулирования в обеспечении качества и безопасности в строительстве

Институт саморегулирования в строительстве существует в России уже много лет и позволяет не только осуществлять допуск на рынок профессиональных участников строительства, но и обеспечивать их финансовую ответственность посредством формирования компенсационных фондов.

Центральным направлением реформирования в рамках Концепции является постепенный переход от отдельного контроля и надзора на стадиях проектирования и строительства в формах соответственно экспертизы проектной документации и государственного строительного надзора к независимому внешнему строительному контролю всего процесса реализации строительного проекта.

Предлагается в целях контроля за допуском на рынок компетентных специалистов по таковому внешнему контролю и обеспечению финансовой ответственности организаций внешнего строительного контроля предусмотреть законодательно обязательное членство в СРО таких организаций по аналогии с обязательным членством в СРО подрядчиков.

Учитывая также, что на первом этапе организации негосударственной экспертизы будут сохранять свои функции контроля именно за проектированием, но впоследствии, на втором этапе, трансформируются также в организации внешнего строительного контроля, целесообразно уже на первом этапе изменить порядок их допуска на рынок и проверки квалификации специалистов – соответственно с государственной аккредитацией организаций, аттестацией специалистов на обязательное членство в СРО организаций негосударственной экспертизы, формирующие компенсационные фонды. Отметим, что уже сегодня Главгосэкспертиза как федеральная организация государственной экспертизы реализовала модель

финансового обеспечения своей ответственности за некачественно проведенную экспертизу в форме создания гарантийного фонда.

Кроме этого, предлагается законодательно предусмотреть возможность добровольного страхования ответственности за нарушение договора оказания услуг по проведению экспертизы, осуществлению внешнего строительного контроля и (или) ответственности за причинение вреда имуществу других лиц в результате осуществления деятельности по проведению экспертизы, осуществлению внешнего строительного контроля.

При этом роль национальных объединений таких СРО (по всех сферах – проектирования, строительства, негосударственной экспертизы и внешнего строительного контроля) в контроле за профессиональной компетенцией специалистов должна быть повышена:

1) при установлении квалификационных стандартов в отношении специалистов, которые могут быть членами таких СРО;

2) при включении или исключении СРО из реестра СРО.

В настоящее время минимальные квалификационные стандарты в отношении членов СРО в сферах проектирования, строительства установлены частью 6 статьи 55.5 ГрК РФ:

«1) квалификационные требования к индивидуальным предпринимателям, а также руководителям юридического лица, самостоятельно организующим выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, - наличие высшего образования соответствующего профиля и стажа работы по специальности не менее чем пять лет;

2) требования к наличию у индивидуального предпринимателя или юридического лица специалистов по организации инженерных изысканий (главных инженеров проектов), специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования (главных инженеров проектов, главных архитекторов проектов), специалистов по организации строительства

(главных инженеров проектов), сведения о которых включены в национальные реестры специалистов, предусмотренные статьей 55.5-1 настоящего Кодекса (далее также - специалисты), - не менее чем два специалиста по месту основной работы. Кроме того, необходимо предоставить национальным объединениям СРО больше самостоятельности в принятии решения об утрате статуса СРО в соответствующей сфере путем перехода от ведения государственного реестра СРО к ведению такого реестра национальным объединением (соответственно включение и исключение из реестра будет осуществляться национальным объединением).».

Таким образом, законом установлены самые общие и минимальные требования к специалистам, которые не являются главными архитекторами или главными инженерами проекта (только наличие образования и стажа), а право повышать эти стандарты есть только у самих СРО.

Представляется, что национальные объединения СРО (по всех сферах – проектирования, строительства, негосударственной экспертизы и внешнего строительного контроля) должны иметь право формировать обязательные для СРО и их членов минимальные квалификационные требования (по аналогии с требованиями к государственной аттестации специалистов), а СРО – формировать дополнительные квалификационные требования для своих членов, которые должны быть не ниже минимальных.

Для эффективного контроля за деятельностью СРО национальным объединениям СРО необходимо больше самостоятельности при принятии решения о включении СРО в реестр СРО или исключении из реестра. В настоящее время функция ведения государственного реестра СРО осуществляется федеральным органом исполнительной власти, тогда как национальные объединения СРО только готовят «заклучения о возможности внесения сведений о СРО в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства в государственный реестр СРО, заключений об отказе во внесении сведений о таких

саморегулируемых организациях в государственный реестр СРО, заключений о возможности исключения сведений о СРО из государственного реестра СРО, заключений об отсутствии оснований для исключения сведений о СРО из государственного реестра СРО» (п. 7 части 8 статьи 55.20 ГрК РФ). Предлагается передать функцию ведения государственного реестра СРО (переименовав его в национальный реестр СРО) национальным объединениям, предоставив право национальным объединениям включать и исключать СРО из реестра, при этом можно предусмотреть случаи, в которых требуется согласование таких решений с органом исполнительной власти.

Как показывает анализ лучших зарубежных практик, во многих странах широкое распространение получила стандартизация договорных отношений между профессиональными участниками строительства (договоры подряда на проектирование, строительство, единые договоры подряда на проектирование и строительство (EPC – Engineering Procurement Construction), одной из самых известных систем стандартов является система Международной федерации инженеров-консультантов (FIDIC). Такие стандарты носят добровольный характер, однако по мере распространения рыночной практики их применения становятся повсеместно применяемыми. Они позволяют урегулировать вопросы ответственности и рисков сторон, финансовых гарантий обязательств сторон, что в свою очередь позволяет стандартизировать и кредитные продукты в строительстве, тем самым снизив стоимость финансирования строительства. В зарубежных странах выработкой таких стандартов занимаются различные профессиональные ассоциации, советы инженеров, проектировщиков, строителей. Представляется, что национальные объединения СРО в России являются наилучшей профессиональной площадкой для выработки таких рекомендательных стандартов, но для реализации этой задачи необходимо расширить функции национальных объединений, установленные частью 8 статьи 55.20 ГрК РФ.

Таблица 1 – Целевые функции и ответственность участников проекта по строительству ОКС (за исключением особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, а также объектов, строящихся за счет бюджетных средств)

Участник	Целевые функции и ответственность участника
1. Застройщик	<p>Функции:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) заказывает работы, услуги технического заказчика, подрядчиков; 2) осуществляет приемку выполненных работ, услуг технического заказчика, подрядчиков; 3) осуществляет внутренний строительный контроль самостоятельно (при наличии допуска СРО) либо привлекает организацию внешнего строительного контроля; 4) обеспечивает организацию финансирования проекта. <p>Ответственность:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) безвиновная ответственность за возмещение вреда вследствие разрушения, повреждения <i>объекта незавершенного строительства</i>, нарушения требований безопасности при строительстве такого объекта, требований безопасности при сносе такого объекта возмещение вреда и выплата компенсации сверх возмещения вреда, осуществляются застройщиком, если застройщик не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или непреодолимой силы (ч. 3 ст. 60 ГрК РФ);

	<p>2) ответственность по возмещению вреда в результате проявления скрытых дефектов ОКС в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию, которые привели к невозможности использования ОКС по назначению (перед первым и всеми последующими собственниками ОКС, независимо от типа объекта (жилой, нежилой) и вида договора, по которому впервые приобреталось право на ОКС (договор долевого участия (ДДУ), договор купли-продажи, иной договор) (далее – возмещение вреда от скрытых дефектов), при условии, что застройщик заключил договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, вследствие недостатков выполнения которых причинен вред, <i>в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО;</i></p> <p>3) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию, при условии, что застройщик заключил договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, вследствие недостатков выполнения которых причинен вред, <i>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС.</i></p>
<p>2. Технический заказчик</p>	<p>Функции:</p>

1) заказывает работы, услуги подрядчиков, приобретает строительные материалы (состав функций устанавливается договором между застройщиком и техническим заказчиком);

2) осуществляет приемку выполненных работ, услуг технического заказчика, подрядчиков;

3) осуществляет внутренний строительный контроль самостоятельно (при наличии допуска СРО) либо привлекает организацию внешнего строительного контроля.

Ответственность:

1) безвиновная ответственность за возмещение вреда вследствие разрушения, повреждения *объекта незавершенного строительства*, нарушения требований безопасности при строительстве такого объекта, требований безопасности при сносе такого объекта возмещение вреда и выплата компенсации сверх возмещения вреда, осуществляются техническим заказчиком, если он не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или непреодолимой силы (ч. 3 ст. 60 ГрК РФ);

2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС *в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию*, при условии, что технический заказчик заключил договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе

	<p>объектов капитального строительства, вследствие недостатков выполнения которых причинен вред, в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО;</p> <p>3) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию, при условии, что технический заказчик заключил договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, вследствие недостатков выполнения которых причинен вред, в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС.</p>
<p>3. Лицо, выполняющее работы по договору о выполнении инженерных изысканий (далее – изыскатель)</p>	<p>Функции:</p> <p>1) проводит инженерные изыскания и формирует результаты инженерных изысканий в соответствии с требованиями технических регламентов и иными обязательными требованиями для предоставления на экспертизу (внешний строительный контроль).</p> <p>Ответственность:</p> <p>1) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию, при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по инженерным изысканиям, в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО;</p> <p>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС по истечении 10 лет после</p>

	<p>ввода объекта в эксплуатацию, при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по инженерным изысканиям, в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС;</p> <p>3) ответственность за недостатки работ в рамках договора подряда перед заказчиком в течение гарантийного срока.</p>
<p>4. Лицо, выполняющее работы по договору о подготовке проектной документации (далее – проектировщик)</p>	<p>Функции:</p> <p>1) проводит работы по проектированию ОКС, формирует проектную документацию в соответствии с требованиями технических регламентов и иными обязательными требованиями для предоставления на экспертизу (внешний строительный контроль);</p> <p>2) осуществляет по договору с застройщиком авторский надзор за строительством;</p> <p>3) подтверждает соответствие вносимых в проектную документацию изменений требованиям, указанным в части 3.8 статьи 49 ГрК РФ.</p> <p>Ответственность:</p> <p>1) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию, при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по проектированию, а также если подтвердил соответствие вносимых в проектную документацию изменений требованиям, указанным в части 3.8 статьи 49 ГрК РФ, в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО;</p>

	<p>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <i>по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</i>, при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по проектированию, а также если подтвердил соответствие вносимых в проектную документацию изменений требованиям, указанным в части 3.8 статьи 49 ГрК РФ, <i>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС</i>;</p> <p>3) ответственность за недостатки работ в рамках договора подряда перед заказчиком в течение гарантийного срока.</p>
<p>5. Лицо, выполняющее работы по договору строительного подряда, предусматривающему строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства (далее также – строитель)</p>	<p>Функции:</p> <p>1) проводит работы по строительству, реконструкции ОКС, формирует рабочую документацию в соответствии с требованиями технических регламентов и иными обязательными требованиями;</p> <p>2) ведет журнал работ, готовит исполнительную документацию, иные документы для проверки организацией внешнего строительного контроля;</p> <p>3) осуществляет внутренний строительный контроль.</p> <p>Ответственность:</p> <p>1) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <i>в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</i>, при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по строительству, реконструкции, <i>в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО</i>;</p>

	<p>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <i>по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</i>, при условии, что вред возник ввиду недостатков выполненных работ по строительству, реконструкции, <i>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС</i>;</p> <p>3) ответственность за недостатки работ в рамках договора подряда перед заказчиком в течение гарантийного срока.</p>
<p>6. Организация независимого внешнего строительного контроля</p>	<p>Функции:</p> <p>1) проводит проверку проектной документации, рабочей документации, выполняемых строительных работ, применяемых строительных материалов на соответствие требованиям технических регламентов и иным обязательным требованиям;</p> <p>2) выносит предписания об устранении нарушений;</p> <p>3) готовит заключение о соответствии построенного объекта требованиям технических регламентов и иным обязательными требованиями, необходимое для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.</p> <p>Ответственность:</p> <p>1) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <i>в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</i>, при условии, что в отношении ОКС было выдано положительное заключение о соответствии построенного объекта требованиям технических регламентов и иными</p>

	<p>обязательными требованиями, <i>в порядке регресса от выплатившей возмещение СРО</i>;</p> <p>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС <i>по истечении 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию</i>, при условии, что в отношении ОКС было выдано положительное заключение о соответствии построенного объекта требованиям технических регламентов и иными обязательными требованиями, <i>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС</i>;</p> <p>3) ответственность за нарушение договора оказания услуг внешнего строительного контроля перед заказчиком.</p>
<p>7. Органы, осуществляющие в соответствии со статьями 51 и 55 ГрК РФ выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод ОКС в эксплуатацию</p>	<p>Функции:</p> <p>1) при выдаче разрешения на строительство – проверка наличия положительного заключения организации внешнего строительного контроля о соответствии проектной документации требованиям технических регламентов и иным обязательными требованиями, актуальности выданных исходных условий в составе ГПЗУ (факта того, что срок действия ГПЗУ не истек), а также выполнения необходимых мероприятий по организации строительной площадки, прилегающей территории, иных мероприятий для начала строительных работ (установка ограждений, временных путей пешеходов и машин и др.);</p> <p>2) при выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию – проверка наличия положительного заключения организации внешнего строительного</p>

	<p>контроля о соответствии построенного объекта требованиям технических регламентов и иным обязательными требованиями, выполнения необходимых мероприятий по организации строительной площадки, прилегающей территории, иных мероприятий по завершению работ (снятие ограждений, восстановление путей пешеходов и машин, вывоз строительных отходов и др.).</p> <p>Ответственность:</p> <p>1) административная ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в соответствии со статьей 5.63 КоАП РФ.</p>
<p>8. Саморегулируемые организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта ОКС</p>	<p>Функции:</p> <p>1) принятие и исключение членов СРО;</p> <p>2) принятие стандартов деятельности, в том числе квалификационных стандартов;</p> <p>3) рассмотрение претензий к членам СРО, в том числе претензий о возмещении вреда в результате проявления скрытых дефектов ОКС в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию.</p> <p>Ответственность:</p> <p>1) безвиновная ответственность по возмещению вреда в результате проявления скрытых дефектов ОКС в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию, которые привели к невозможности использования ОКС по назначению (перед первым и всеми последующими собственниками ОКС, независимо от типа объекта (жилой, нежилой) и вида договора, по которому впервые приобреталось</p>

	<p>право на ОКС (договор долевого участия (ДДУ), договор купли-продажи, иной договор), в досудебном порядке на основе результатов независимой экспертизы, либо в судебном порядке, если СРО не докажет, что указанные разрушение, повреждение, нарушение возникли вследствие умысла потерпевшего, действий третьих лиц или непреодолимой силы;</p> <p>2) ответственность по возмещению вреда от скрытых дефектов ОКС, при условии, что вред возник ввиду недостатков работ по выполнению инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, сносе объектов капитального строительства, <i>в порядке регресса от выплатившего возмещение собственника ОКС, концессионера, частного партнера, а также лиц, получившего вред в результате повреждения, разрушения многоквартирного дома.</i></p>
9. Банк	<p>Функции:</p> <p>1) предоставление проектного финансирования;</p> <p>2) контроль целевого использования средств, соблюдения сроков и объемов этапов работ на основе отчетов привлекаемой застройщиком по согласованию с банком организации независимого внешнего строительного контроля.</p>
10. Страховая компания	<p>Функции:</p> <p>1) страхование строительно-монтажных и иных рисков проекта;</p>

	<p>2) страхование гражданской ответственности все участников за вред, который может возникнуть ввиду некачественных работ;</p> <p>3) страхование ответственности за качественное исполнение договорных обязательств (если предусмотрено федеральным законом);</p> <p>4) контроль страхуемых рисков на основе отчетов привлекаемой застройщиком по согласованию со страховой компанией организации независимого внешнего строительного контроля.</p>
--	---