



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Предложения по сокращению административного контроля в строительстве при усилении профессиональной ответственности рыночных участников

Татьяна Полиди,
вице-президент
Фонда «Институт экономики города»

Актуальность и проблемы, на решение которых направлена Концепция

Актуальность



- Реализации реформы "регуляторная гильотина" в целях активизации инвестиционных процессов - повышение свободы частных субъектов при росте их ответственности и сокращении административного контроля с учетом риск-ориентированного подхода
- В законодательство в 2018-2021 гг. внесены изменения:
 - введены требования к специалистам, отв. за проектирование и строительство (ГАП, ГИП)
 - введена возможность внесения изменений в проектную документацию без повторной экспертизы (ГИП подтверждает соответствие изменений требованиям безопасности)
 - введен механизм экспертного сопровождения на этапе строительства (подтверждает соответствие изменений проектной документации требованиям безопасности по решению застройщика, технического заказчика)
 - в состав важных участников проектов введены банки, которые также осуществляют контроль на всех этапах проекта в целях минимизации финансовых рисков
 - реализуется переход к информационному моделированию, параллельному проектированию и строительству

! Проблемы

1

Сохраняется множественность дублирующих друг друга форм контроля на разных этапах проекта (6 форм внутреннего (4 из них обязательные), 7 форм внешнего (4 из них обязательные), что ведет к избыточным финансовым и временным затратам при реализации проекта*

2

Система подтверждения квалификации в строительстве не позволяет допускать в процесс только профессионалов, что несет необоснованные риски и не позволяет ослабить контроль (застройщик вправе заключать договоры подряда, осуществлять приемку работ без допуска СРО или выполнения иных квалификационных требований; отсутствуют требования к контролирующим лицам - инспекторам ГСН, лицам, осуществляющим строительный контроль, должностным лицам, выдающим разрешение на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию).

3

Финансовая ответственность проектировщиков, строителей, застройщиков на период после ввода объекта в эксплуатацию недостаточна, отсутствует действенный механизм возмещения вреда ввиду дефектов ОКС за счет компенсационных фондов СРО, что приводит не только к слабой защите прав потерпевших, но и к избыточным затратам подрядчиков на приобретение банковских гарантий.

Контролирующие лица (экспертиза, ГСН, стройконтроль) и вовсе не имеют финансовых источников для компенсации вреда (за исключением Главгосэкспертизы, у которой сформирован гарантийный фонд)



Формы контроля за соблюдением обязательных требований к качеству строительства

1. Институт оценки соответствия (ст. 39 и 41 №384-ФЗ Технический регламент "Безопасность зданий и сооружений", ст. 48,49 ГрК РФ)

2. Иные формы контроля (ст. 51 ГрК РФ)

Обязательные формы

1. Заявление проектировщика о соответствии ПД требованиям ТР "Безопасность здания и сооружений" и задания на проектирование
2. Государственная экспертиза результатов инженерных изысканий и ПД
3. Строительный контроль
4. Государственный строительный надзор
5. Документ о подтверждении соответствия построенного объекта требованиям ТР "Безопасность здания и сооружений", подписанный лицом, осуществившим строительство
6. Документ о подтверждении соответствия построенного объекта требованиям ПД, подписанный лицом, осуществившим строительство, и застройщиком
7. Ввод объекта в эксплуатацию

Добровольные формы

1. Негосударственная экспертиза результатов инженерных изысканий и ПД (альтернатива государственной экспертизе)
2. Авторский надзор
3. Обследование зданий и сооружений, состояния их оснований, строительных конструкций и систем инженерно-технического обеспечения
4. Экспертное сопровождение вносимых в ПД изменений на стадии строительства
5. Подтверждение главным инженером проекта соответствия требованиям безопасности вносимых в ПД изменений на стадии строительства

1. Разрешение на строительство

! Законодательно предусмотрено

13 форм контроля, в том числе :

✓ **6 форм внутреннего контроля**
(из них 4 - обязательные)

✓ **7 форм внешнего контроля**
(из них 4 - обязательные)





Сокращение количества форм контроля в строительстве - создание института независимого внешнего строительного контроля как негосударственного института при постепенном отказе от отдельных институтов экспертизы, государственного строительного надзора

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

Внутренний строительный контроль - это строительный контроль со стороны непосредственных участников проекта за своими собственными действиями и действиями взаимосвязанных участников, который осуществляется в рамках договорных отношений между участниками (ст. 53 ГК РФ)

Внешний строительный контроль - 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 (сегодня де факто институт экспертного сопровождения является прообразом института внешнего строительного контроля на всех этапах проекта (но функции экспертного сопровождения пока уже, чем предлагаемые функции внешнего контроля))*

Этап 1:

- 1) создать наряду с ГСН добровольный негосударственный внешний строительный контроль
- 2) предусмотреть возможность застройщика, технического заказчика при обращении за РС в отношении "простых объектов" осуществить выбор между ГСН и независимым внешним строительным контролем
- 3) предусмотреть, что такие функции по независимому внешнему строительному контролю могут осуществляться как организациями негосударственной экспертизы (наряду с функциями экспертизы, экспертного сопровождения), так и отдельными организациями независимого внешнего строительного контроля (они могут одновременно оказывать и услуги банкам, предоставляющим проектное финансирование)
- 4) ввести требования к организациям внешнего строительного контроля и к квалификации специалистов (либо путем обязательного членства в специализированных СРО в сфере экспертизы и внешнего строительного контроля взамен существующего порядка аккредитации, либо путем аккредитации и аттестации (необходимо обеспечить единые правила доступа к профессиональной деятельности для обоих видов организаций, которые могут выполнять смежные функции)
- 5) предусмотреть 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, аудиторов

Этап 2:

- 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
- 2) расширить предмет внешнего строительного контроля (проверка соответствия всем установленным требованиям, а не только безопасности; проверка (экспертиза) процессов проектирования, а не только строительства; проверка вносимых в проектную, рабочую документацию изменений на этапе строительства)



Законодательно предусмотрено 4 группы обязательных требований к качеству строительства

Требования безопасности взаимосвязаны с требованиями к использованию земельных участков, параметрам проектов и городской среды и не могут рассматриваться отдельно

Группа требований	Состав требований	Уровень полномочий по установлению требований/уровень полномочий по контролю за исполнением требований
1. Требования безопасности	Требования: - технических регламентов - санитарно-эпидемиологические - в области охраны окружающей среды - промышленной безопасности - к безопасному использованию атомной энергии - к обеспечению надежности и безопасности электросистем и объектов электроэнергетики - требования к антитеррористической защищенности объекта	Федеральный/ Федеральный, региональный
2. Требования к строительству, рек-и ОКС	Требования: - градостроительного регламента (ВРИ, предельные параметры ОКС, ЗУ) - проекта планировки и проекта межевания территории (которые учитывают требования к городской среде и инфраструктуре (п.3)	Муниципальный (по общему правилу), региональный (если полномочия переданы законом субъекта РФ)/ Муниципальный (по общему правилу), региональный (если полномочия переданы законом субъекта РФ)
3. Требования к городской среде и инфраструктуре	Требования: - правил благоустройства (архитектура, озеленение, освещение и др.) - нормативов град. проектирования (соц. инфраструктура, парковки)	
4. Требования к ОКС в ЗОУИТ Требования охраны ОКН	Требования: - к ограничениям застройки в ЗОУИТ - к хозяйственной деятельности в ЗОУИТ	Федеральный, региональный/ Муниципальный (по общему правилу), региональный (если полномочия переданы законом субъекта РФ) + отдельные федеральные полномочия



Переход к комплексной проверке проектной документации, строительства на соответствие всем 4 группам обязательных требований в рамках внешнего строительного контроля и сокращение предметов и сроков выдачи РС и РВ*



- **Заключение организации внешнего строительного контроля подтверждает** а) соответствие проектной документации требованиям технических регламентов и иным обязательными требованиями (в том числе к строительству, рек-и ОКС), актуальности выданных исходных условий в составе ГПЗУ (факта того, что срок действия ГПЗУ не истек), б) соответствие выполненных работ, примененных строительных материалов, построенного объекта требованиям технических регламентов и иным обязательными требованиями
- **При выдаче разрешения на строительство** осуществляется проверка наличия положительного заключения организации внешнего строительного контроля, 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.) - по сути, предмет РС заменяется на предмет ордера на проведение земляных работ. Предлагается ввести также в качестве обязательного условия выдачи РС наличие подписанных договоров о технологическом присоединении. НО: если уполномоченный на выдачу РС орган обнаружит несоответствие ПД требованиям к строительству, рек-и ОКС, он вправе отказать в выдаче РС
- **При выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию** осуществляется проверка наличия положительного заключения организации внешнего строительного контроля, акта о технологическом присоединении, а также 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.). НО: если уполномоченный на выдачу РВ орган обнаружит несоответствие ОКС требованиям к строительству, рек-и ОКС, он вправе отказать в выдаче РВ
- По аналогии с реестром заключений экспертизы предлагается создать и реестр заключений организаций независимого внешнего строительного контроля
- По мере расширения практики применения ТИМ единый внешний контроль позволит перейти от стадийности процесса к параллельному проектированию и строительству, а также перейти от деления документации на ПД, РД и ИД к единой информационной модели ОКС



Исключение из состава непосредственных и контролирующих участников строительства непрофессиональных участников и совершенствование требований к квалификации профессионалов



- 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) либо быть аккредитовано
 - 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
- Предлагается не устанавливать квалификационные требования к должностным лицам, выдающим РС и РВ, а передать функции по проверке ПД, построенного ОКС требованиям к строительству, рек-и ОКС, внешнему строительному контролю
- Установить требование об обязательном членстве в СРО строителей застройщика, который заключает договоры подряда без привлечения технического заказчика
- Квалификационные требования к специалистам, обеспечивающим внешний строительный контроль, не ниже минимальных (не ниже требований к ГИП) (аналогичные требования установить для специалистов ГСН уже на первом этапе реформирования)
- Требования к независимости организаций внешнего строительного контроля, специалистов от контролируемых лиц (застройщик, тех. заказчик, подрядчики): отсутствие аффилированности, 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
- Роль национальных объединений СРО (во 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 (наделить Национальные объединения правом устанавливать обязательные квалификационные стандарты, не только для ГИП и ГАП)
 - 2) при включении или исключении СРО из реестра СРО (наделить Национальные объединения правом вести национальный реестр СРО, включать в него и исключать из него СРО - передать эту функцию от Ростехнадзора)



Финансовая ответственность проектировщиков, строителей, застройщиков, контролирующих лиц за безопасность построенного объекта



Существенные дефекты, проявившиеся в течение 10 лет после ввода в эксплуатацию

- 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 (далее - вред от существенных скрытых дефектов) в течение 10 лет после ввода в эксплуатацию, если такие повреждение, разрушение, проявление скрытых существенных недостатков не являются следствием:

- форс-мажора
- умысла потерпевшего
- ошибок в эксплуатации объекта

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.

- Обязательным является соблюдение претензионного порядка - сначала досудебная процедура, потом суд

Досудебная процедура:

- потерпевшее лицо направляет презентацию в любое СРО, члены которых участвовали в реализации проекта (застройщик, тех. заказчик, подрядчики) и информация о которых содержится в ГИСОГД, включая заключение независимой экспертизы, содержащее а) подтверждение факта проявления дефекта, б) оценку объема вреда, в) подтверждение отсутствия форс-мажора и ошибок эксплуатации

- Национальное объединение СРО в срок не более 1 месяца формирует комиссию в составе всех СРО, члены участвовали в реализации проекта, и в течение 3 месяцев принимает решение удовлетворить или отказать в удовлетворении претензии

- компенсация вреда обеспечится по одной из схем:

а) всеми СРО, члены которых участвовали в строительстве, пропорционально размерам компенсационных фондов возмещения вреда на дату предъявления претензии, в пределах таких компенсационных фондов

б) СРО, которой предъявлена претензия, в пределах компенсационного фонда такой СРО

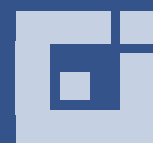
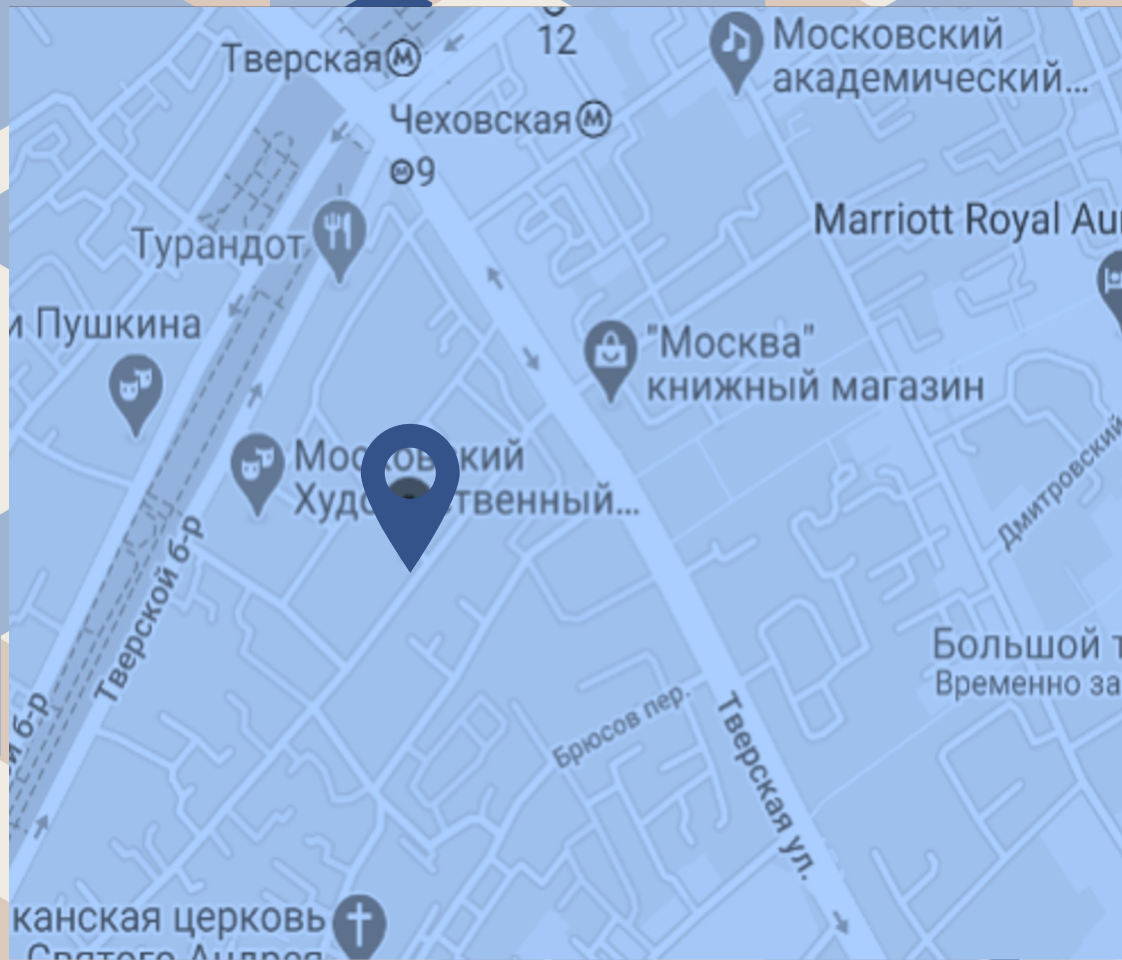
- в случае недостаточности средств компенсационных фондов СРО субсидиарную отв-ть несет Национальное объединение в пределах резервного фонда

- возместившие вред СРО имеют право регресса к контролирующим участникам и их СРО, к подрядчикам, поставщикам строительных материалов в судебном порядке

В настоящее время ст. 60 ГрК РФ установлено право застройщика (в период строительства), собственника ОКС (после ввода), которые возместили вред третьим лицам ДО установления виновного лица, потребовать компенсации от проектировщика, строителя, технического заказчика, их СРО, контролирующих лиц только после установления вины

Порядок
возмещения
вреда





ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375 Москва,
Леонтьевский переулок, дом 21/1, стр.1
тел.: 8 (495) 363-50-47, 8 (495) 212-05-11,
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru
Web-site: www.urbaneconomics.ru

