

ПРАВОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

LEGAL CONCEPT OF IMPROVEMENT STATE CONSTRUCTION CONTROL PROCEDURES

D. Poslavsky

Summary. High rates of construction are outpacing the relative static nature of legal regulation, requiring a new harmonious concept of improvement procedures for state construction control, which should ensure the safety of commissioned facilities. The goals of state control in the industry include several main directions, including minimizing administrative barriers and unifying regulatory documents. At the same time, among the modern priorities there remains mainly digitalization, and then the digital transformation of the industry, which affects the scope of control only minimally, only optionally affecting the tasks of improving the regulatory framework.

Keywords: construction, control, supervision, legal regulation.

Пославский Дмитрий Михайлович

аспирант,

Московский финансово-юридический университет

poslavsky@inbox.ru

Аннотация. Высокие темпы строительства опережают относительную статичность правового регулирования, требуя новой стройной концепции совершенствования процедур государственного строительного контроля, который должен обеспечить безопасность вводимых объектов. Цели государственного контроля в отрасли включают несколько магистральных направлений, включая минимизацию административных барьеров, унификацию нормативных документов. В то же время в числе современных приоритетов остается в основном цифровизация, а затем и цифровая трансформация отрасли, которая затрагивает сферу контроля лишь минимально, лишь факультативно затрагивая задачи совершенствования нормативной базы.

Ключевые слова: строительство, контроль, надзор, правовое регулирование.

В 2023 году по данным Росстата в России было введено 110,44 млн кв. м новых жилых площадей (+7,5 % к показателям 2022 года), что является историческим максимумом. Немногим более половины указанного показателя составляют многоквартирных жилых домов (далее — МКД) — 51,76 млн кв. м (+ 13,7 %). Аналогичные высокие темпы были характерны и для ввода индивидуальных жилых домов (далее — ИЖС) — 58,68 млн кв. м.

Одной из причин рекордных темпов строительства и ввода жилья стала государственная поддержка отрасли, в основном в виде стимулирования спроса и предложения в результате реализации специальных программ поддержки застройщиков, льготной ипотеки, выдачи кредитов, минимизации административных барьеров, а также оптимизации процедур, а также разработки и поддержки инфраструктурных проектов.

При этом Минстрой констатирует сбалансированность развития жилищного строительства, объясняя это тем, что драйвером темпов строительства жилья являются в основном 10 регионов лидеров.

В 2023 году было выдано 7 432 разрешения на строительство, что довело их число (действующих) до 15 467 единиц на 157,94 млн кв. м жилых площадей.

В целом, все параметры отрасли превышали цифры 2022 года¹.

Столь высокие темпы строительства и в целом, развития отрасли требуют соответствующего развития институтов контроля, который сегодня остается трехуровневым: государственным (федеральный уровень), в субъектах РФ (региональный уровень) и контроль, осуществляемый (или который должны осуществлять) саморегулируемыми организациями (далее — СРО).

В этой структуре государственный строительный надзор предусмотрен в сфере и на объектах капитального строительства, чья проектная документация в обязательном порядке подлежит государственной экспертизе. Также на этом уровне проверяются объекты, возводимые по типовой проектной документации, реконструируемые объекты, находящиеся на капитальном ремонте. Во всех этих случаях проектная документация должна проходить государственную экспертизу. Из этого следует, что первичным и связующим звеном государственного надзора в отрасли является государственная экспертиза проектов, будь то нового строительства или капитального ремонта.

¹ Подведены итоги жилищного строительства в 2023 году // Минстрой России. 2024. 26 января <https://minstroyrf.gov.ru/press/podvedeny-itogi-zhilishchnogo-stroitelstva-v-2023-godu/>.

Строительный надзор образует особую институциональную среду, в которой действует отраслевое и иное законодательство, а также функционируют уполномоченные органы исполнительной власти разных уровней.

В соответствии со ст. 54 ГПК (ч. 2 ст. 54) предметом рассматриваемого государственного надзора являются: разрешения на строительство; качество и объем проведенных работ, а также стройматериалов, их соответствие стандартам, регламентам и проектам². Предполагается, что таким образом, достигается цель качественного соответствия объектов строительства, проектам а также требованиям безопасности. В то же время сюда не входят: реализация принципов архитектуры, то есть «пользы, прочности и красоты», особенно в исторических центрах, социально-экономическая оценка объемов и концентрации строительства. В качестве примера следует привести критикуемые обществом методы застройки, массовое возведение так называемых «человейников», которые несут опасность превращения российских мегаполисов «в одно сплошное многоэтажное гетто с бездетными русскими семьями и диаспорами «иностранных специалистов»³. Эти показатели, относимые к реализации социально-экономической политики, не входят в предмет строительного надзора, хотя являются критически важными.

Структура проверяемых строительным надзором параметров безопасности зданий и сооружений представлена Техническом регламенте (ред. от 25 декабря 2023 года). Это перечень рисков и нарушений при производстве строительных работ. Помимо прямой угрозы здоровью и жизни человека, здесь обозначены угрозы окружающей среде, различные финансовые другие риски, определена соответствующая ответственность, наступающая в основном на нарушение правил строительного-монтажных работ, а также нарушение требований проекта⁴. Обратим также внимание, что в перечне целей закона (п. 3 и 4 ст. 1) указаны превенция действий, способных ввести в заблуждение приобретателей (жилых и иных помещений), а также обеспечение их энергоэффективности⁵.

Рассматривая правовую концепцию совершенствования процедур государственного строительного контро-

ля, следует рассматривать её в широком контексте институциональной среды и соответствующей концепции её развития. Сегодня в России указанные выше задачи решают: государственный архитектурно-строительный надзор, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также отраслевые надзоры: пожарный, санитарно-эпидемиологический и др. Действия каждого регламентированы соответствующим законодательством.

Помимо экспертизы (утверждения, согласования) проекта, застройщик в установленный законом срок информирует органы надзора сроках начала и реальном старте работ, равно как и об их приостановке, консервации, либо полном прекращении, а также о готовности объекта к сдаче. Серьезной проверкой законодательства и всех действующих сегодня надзорных институтов стала пандемия, в период которой надзорные органы встретились с невиданным ранее масштабом проблем в отрасли⁶. Это «взрывное» удорожание стройматериалов, обвальное сокращение притока кадров, нарастание (в том числе из-за санкций) технологического отставания и т.п. Не в полной мере оказался готов надзор к введению института проектного финансирования. Определенные надежды здесь возлагались на организационные решения, такие как предложенный Правительством РФ сервис «Цифровое строительство», предназначенный для предельного упрощения взаимодействия участников инвестиционного и строительного процессов⁷.

Одним из магистральных направлений остается предельная минимизация административных барьеров и унификация нормативных документов. В российском Правительстве активно обсуждаются инициативы в сфере строительства, в том числе сервис «Цифровое строительство», строительство общей IT-архитектуры в сфере капитального строительства на всех этапах, включая экспертизу. В то же время, основные задачи стоят все же в совершенствовании нормативной базы и, прежде всего Постановления Правительства РФ № 468⁸, применение которого вызывает в отрасли существенные трудности, провоцирует споры участников строительства по поводу реализации процедур строи-

² Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: Федеральный закон от 30 декабря 2009 года (ред. от 25 декабря 2023 года) № 384-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 4 января 2010 года. № 1. Ст. 5.

³ Человейники — болезнь. Где взять лекарство? // ЗаСтрой РФ. 2023. 22 ноября <https://zsr.ru/lifestyle/2023/11/22/chelovejniki-bolezn-gde-vzjat-lekarstvo?ysclid=lt60ql6vvd589973264>.

⁴ Собрание законодательства РФ от 4 января 2010 года. № 1. Ст. 5.

⁵ В соответствии с Приказом Минстроя России № 1550/пр от 17.11.2017 «Об утверждении требований энергетической эффективности зданий, строений, сооружений».

⁶ Соловьева Е.В., Бердникова В.Н. Строительная отрасль и пандемия COVID-19: новые вызовы и возможности // Beneficium. 2021. № 3 (40). С. 35–42.

⁷ Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О функционировании суперсервиса «Цифровое строительство индивидуального жилого дома» (подготовлен Минстроем России 04.05.2023) // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56857101/?ysclid=lt61xb32e8537108016>.

⁸ Постановление Правительства РФ от 21.06.2010 № 468. О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства // Собрание законодательства РФ. 2010. № 26. Ст. 3365.

тельного контроля и расхождений в понимании положений СНИП⁹.

В то же время, главный акцент делается не столько на совершенствовании правовых механизмов, сколько на цифровизации, внедрении принципа «одного окна», что, как предполагают разработчики, способно минимизировать сроки процедур, упростить взаимодействие участников рынка с государством в лице его надзорных органов. В целом, как планирует Минстрой РФ цифровая трансформация государственной политики в сфере строительства сформирует «умную» экосистему отрасли. В том же направлении цифровизации предполагается составление цифрового реестра трудовых ресурсов, включая самозанятых, где будет накапливаться кадровая информация. Всё это наладит коммуникацию, в том числе заказчиков и их клиентов.

Приведена организационно-техническая часть, как мы полагаем, должна, прежде всего, обеспечивать закреплённый в законе принцип единства правил и методов испытаний, измерений и контроля для всех участников строительного рынка. В то же время, само по себе универсальное требование стандартизации и аттеста-

⁹ Мотылев Р.В., Карпушкин А.С. Совершенствование порядка проведения строительного контроля // Вестник гражданских инженеров. 2022. № 1 (90) Февраль. С. 66–72.

ции работать не будет, так как контрольные испытания, измерения, как и надзор в целом, должны быть в руках квалифицированных специалистов.

По завершению строительства государственный контроль сопоставляет параметры объекта и проект, а также требования стандартов и договора, если строительство велось подрядным способом.

Для оптимизации контрольных мероприятий следует дифференцировать две традиционные, базовые стадии строительного контроля: внеплановые, то есть без предварительного уведомления, как правило, для избирательной проверки работ, материалов, документов, либо проведения испытаний, а также плановые, то есть с предварительным уведомлением для освидетельствования или приемки, что обосновано признается не гибкой практикой¹⁰.

Таким образом, рекордные темпы строительства в России требуют приведения в соответствие с ними сферы и процедур государственного строительного контроля, для чего необходима концептуальная основа, формализованная в документе стратегического планирования.

¹⁰ Там же.

ЛИТЕРАТУРА

1. Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ) от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ (ред. от 25 декабря 2023 года) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.
2. Подведены итоги жилищного строительства в 2023 году // Минстрой России. 2024. 26 января <https://minstroyrf.gov.ru/press/podvedeny-itogi-zhilishchnogo-stroitelstva-v-2023-godu/>.
3. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: Федеральный закон от 30 декабря 2009 года (ред. от 25 декабря 2023 года) № 384-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 4 января 2010 года. № 1. Ст. 5.
4. Человейники — болезнь. Где взять лекарство? // ЗаСтрой РФ. 2023. 22 ноября <https://zsr.ru/lifestyle/2023/11/22/chelovejniki-bolezn-gde-vzjat-lekarstvo?ysclid=lt60ql6vgd589973264>.
5. Приказ Минстроя России № 1550/пр от 17.11.2017 «Об утверждении требований энергетической эффективности зданий, строений, сооружений».
6. Соловьева Е.В., Бердникова В.Н. Строительная отрасль и пандемия COVID-19: новые вызовы и возможности // Beneficium. 2021. № 3 (40). С. 35–42.
7. Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О функционировании суперсервиса «Цифровое строительство индивидуального жилого дома» (подготовлен Минстроем России 04.05.2023) // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56857101/?ysclid=lt61xb32e8537108016>.
8. Постановление Правительства РФ от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 26. Ст. 3365.
9. Мотылев Р.В., Карпушкин А.С. Совершенствование порядка проведения строительного контроля // Вестник гражданских инженеров. 2022. № 1 (90) Февраль. С. 66–72.