
ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬНОГО НАДЗОРА

Жога Елизавета Олеговна

ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский московский государственный строительный университет» г. Москва

Кафедра организации строительства и управления недвижимостью, магистрант

zhogaliza@yandex.ru

Луняков Михаил Александрович

ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский московский государственный строительный университет» г. Москва

Кафедра организации строительства и управления недвижимостью, д.э.н, профессор

lunyakovma@yandex.ru

Аннотация

В данной статье рассматривается эволюция государственного строительного надзора, этапы становления и развития данной структуры, проведена краткая оценка важности проведения государственного строительного надзора. Освещен статус реформирования системы на сегодняшний день. Актуальность темы обусловлено в стремительном развитии строительства, многообразия возводимых объектов недвижимости и их архитектурных, объемно-планировочных и конструктивных решений что в свою очередь зарождает потребность в постоянном развитии и реформировании контроля за строительством для обеспечения безопасности построенных объектов и обеспечения заданных функций. Основной целью публикации является освещение истории развития государственного строительного надзора.

Ключевые слова: государственный строительный надзор, градостроительное законодательство, хронология становления контрольно-надзорных органов, риск-ориентированный подход, траектория развития строительства.

EVOLUTION OF STATE BUILDING SUPERVISION

Elizaveta O. Zhoga

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "National Research Moscow State University of Civil Engineering", Moscow

Department of Construction Organization and Real Estate Management, Master's student

zhogaliza@yandex.ru

Mikhail A. Lunyakov

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "National Research Moscow State University of Civil Engineering", Moscow

Department of Construction Organization and Real Estate Management, Doctor of Economics, Professor

lunyakovma@yandex.ru

ABSTRACT

This article examines the evolution of the state construction supervision, the stages of the formation and development of this structure, a brief assessment of the importance of the state construction supervision is carried out. The status of reforming the system today is highlighted. The relevance of the topic is due to the rapid development of construction, the variety of real estate objects being built and their architectural, space-planning and design solutions, which in turn gives rise to the need for constant development and reform of construction control to ensure the safety of the constructed facilities and ensure the specified functions. The main purpose of the publication is to cover the history of the development of state construction supervision.

Key words: state construction supervision, urban planning legislation, chronology of the formation of control and supervisory bodies, risk-oriented approach, construction development trajectory.

В действующей системе градостроительного законодательства институт государственного строительного надзора занимает ключевое место в вопросе обеспечения качества строительства, что является необходимым условием безопасности возводимых зданий и сооружений. Возводимые здания и сооружения должны выполнять свои функции на заданном уровне, а главное обеспечивать безопасное нахождение в них. Ведь как известно обрушение конструкций или самого здания, приводит не только к огромным материальным затратам на устранение, но и самое ключевое, человеческим жертвам.

Для обеспечения фундаментальной и нерушимой устойчивости здания, многовековой надежности необходимо проведение контроля за строительством. В сложившихся современных условиях огромного роста многообразия возводимых объектов их особенностей складывается потребность в постоянном развитии этого контроля, реформирования.

В связи с этим на уровне государства и экспертного сообщества в последние годы постоянно выдвигаются предложения о модернизации строительного надзора.

Но не смотря на все вышесказанное государственный строительный надзор имеет тысячелетнюю и заслуживающую внимания историю становления, которую я бы хотела освятить в данной статье, что является ее основной целью.

Кратка хронология становления контрольно-надзорных органов приведена ниже:
[5]

- ВСНХ РСФСР – Подотдел общепользных государственных сооружений. Данная структура была введена Советом народных комиссаров от 5 декабря 1917 г.

Основной задачей подотдела являлись контроль и управление строительством.

- ВСНХ РСФСР – Комитет государственных сооружений (Комгосоор). Введен в работу Советом народных комиссаров от 9 мая 1918 г. Предмет деятельности – План строительства и разбор поступающих проектов в Высший совет народного хозяйства.

В суровое военное время, в августе 1944 г., было принято постановление Совета Народных Комиссаров СССР «О мерах оказания помощи жилищному хозяйству Москвы». И практически одновременно, 16 августа 1944 г., постановлением СНК СССР «О государственном архитектурно-строительном контроле» была образована Инспекция государственного архитектурно-строительного контроля при главном архитекторе города Москвы (ИГАСК). В соответствии с постановлением, подписанным заместителем председателя СНК СССР В.М. Молотовым, на органы ИГАСК возлагался контроль за качеством застройки крупных городов и населенных пунктов городского типа.

ИГАСК выдавала разрешение на производство строительного-монтажных работ, вела учет руководящих работников, осуществляющих строительство, а также участвовала в государственных комиссиях по приемке законченных зданий и сооружений. Жилищный фонд Москвы был восстановлен уже через четыре года после окончания Великой Отечественной войны – в 1949 г. Строительство жилья и объектов соцкультбыта осуществляли 55 министерств и ведомств. Было привлечено 94 строительные организации с общим числом рабочих более 60 тыс. человек. Таким образом, фронт работ сотрудников ИГАСК был огромен. Тем более что качество стройматериалов и организация строительства оставляли желать лучшего. Поэтому в эти же годы в Инспекции создается отдел по контролю за стройматериалами, работавший с московскими предприятиями индустрии. Сотрудники отдела за короткий срок сумели добиться повышения качества железобетонных и керамических изделий, бетона.

В 1947 г. в период строительства «сталинских высоток» в ИГАСК был организован специальный отдел, который принимал участие в приемке высотных зданий [4].

При строительстве знаменитых «пятиэтажек» в массовом порядке в 1953 г., когда Н.С. Хрущев был избран первым секретарем ЦК КПСС, в составе ИГАСК был образован специальный отдел по контролю за строительством 3–4–5-этажных домов.

В конце 1950-х – начале 1960-х гг. началась новая точка отсчета в истории службы архитектурно-строительного контроля. 30 марта 1961 г. Совет Министров СССР принял постановление «Об организации Главного архитектурно-планировочного управления г. Москвы», что было связано с расширением границ Москвы и значительным увеличением объемов строительных работ. Работа над Положением об Управлении Государственного архитектурно-строительного контроля ГлавАПУ г. Москвы продолжалась почти год. 14 апреля 1962 г. начальник ГлавАПУ М.В. Посохин утвердил этот документ.

Управление Государственного архитектурно-строительного контроля (УГАСК) получило статус самостоятельного структурного подразделения ГлавАПУ и право иметь свою печать с изображением герба РСФСР и своего наименования.

В марте 1993 г. вышло распоряжение Правительства Москвы «Об Инспекции государственного архитектурно-строительного надзора г. Москвы», согласно которому в целях более рационального использования бюджетных средств, а также более тесной увязки затрат с результатами труда работников Инспекции ей были предоставлены права юридического лица.

В том же году в Центральном административном округе Москвы началось активное новое строительство и реконструкция жилых домов. Возникла необходимость создания отдела, контролирующего только этот округ. Такой отдел был образован в феврале 1994 г.

Стремление строительного комплекса к достижению европейских стандартов в строительстве, его огромные масштабы, сложные, порой уникальные виды работ вызвали необходимость усиления роли ИГАСК в этом процессе, потребовали соответствующие изменения структуры Инспекции. Такие изменения нашли отражение в «Положении об Инспекции государственного архитектурно-строительного надзора г. Москвы»,

утвержденном распоряжением Мэра Москвы Ю.М. Лужкова № 100-РМ от 3 февраля 1998 г. [1]

В 2001 г. в Инспекции были образованы два новых отдела: отдел по надзору за соблюдением правил приемки инженерных сетей и сооружений и отдел по надзору за качеством строительства и реконструкции автомобильных дорог и сооружений.

Постановлением Правительства Москвы № 1064-ПП от 28 декабря 2005 года Инспекция государственного архитектурно-строительного надзора города Москвы с 1 апреля 2006 года преобразована в Комитет государственного строительного надзора города Москвы (Мосгосстройнадзор) [2].

Решение о преобразовании ИГАСН было принято в соответствии с новым Градостроительным кодексом РФ.

Комитет стал полноправным правопреемником Инспекции, уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора.

Введение ГрК РФ влечет за собой ряд изменений. До введения кодекса надзорная деятельность в строительстве носило название - Государственный архитектурно - строительный адзор надзор. Благодаря поправкам в 2009 году в ГрК РФ слово архитектура уходит и строй надзор принимает название - Государственный строительный надзор [4].

Вторая метаморфоза коснулась структуры организации, ГАСН был организован по принципу вертикали с единым центром. При Госстрое данным связующим центром была главная инспекция.

Основной целью деятельности Главной Инспекции являлось обеспечение благоприятных и безопасных условий жизнедеятельности населения, предупреждение аварий при строительстве, реконструкции зданий и сооружений.

Еще одна отличительная особенность строительного надзора до введения ГРК РФ -

Проведения надзора не только за ходом строительства, но и за Архитектурой здания.

Непосредственное влияние на Градостроительный надзор оказали статья 49 и 54 ГрК РФ.

В соответствии с ст. 49 ГрК РФ Государственный строительный надзор осуществляется при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства проектная документация которых подлежит экспертизе согласно ст. 49 ГрК РФ [1].

То есть если проект подлежит обязательной экспертизе, то соответственно при строительстве, либо реконструкции объект подлежит надзору.

Статьей 54 Градостроительного кодекса РФ определены объекты проведения государственного строительного надзора [1].

Объектом конкретной проверки в рамках осуществления государственного строительного надзора может быть, как весь процесс строительных работ, так и их определенный этап. Объектом проверки ГАСН являлась проверка непосредственно самих организаций. Проверки проводятся в отношении всех юр лиц и ИП проверка при стройндзоре проводится на объект

По результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах.

Введено в действие Постановление Правительства РФ N 54 "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации" 1 февраля 2006 г. Данное постановление определяет основные аспекты государственного строительного надзора.

Согласно данному ФЗ на проведение федерального государственного надзора уполномочены два органа власти: Росатом и Минобороны России. Региональный

государственный надзор осуществляется органами исполнительной власти. Отдельными указами могут быть уполномочены ФСБ, ФСО, ГУСП.

В 2006-2007 годах введены в действие четыре приказа Ростехнадзора:

- Порядок проведения проверок предусмотрен РД 11-04-2006, утвержденным приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 26.12.2006 № 1129, и обеспечивает гарантированное соблюдение Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при осуществлении государственного строительного надзора.

- Приказом от 26 декабря 2006 года N 1128 (РД-11-02-2006) приняты основные требования к составу и порядку ведения исполнительной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства и требования, предъявляемые к актам освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения.

- Приказом от 12 января 2007 года N 7(РД-11-05-2007) утвержден и введен в действие порядок ведения общего (или) специального журнала учета выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

- Приказом от 26 декабря 2006 года N 1130 (РД-11-03-2006) утвержден и введен в действие порядок формирования и ведения дел при осуществлении государственного строительного надзора [4].

26.12.2008 принимается ФЗ N 294 "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"

Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (далее - Закон) регулирует организацию и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за предпринимательской деятельностью и устанавливает меры защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля. Действовавший до принятия Федерального закона от 08.08.2001 N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" признан утратившим силу.

Закон вступил в силу 1 мая 2009 года.

До введения, данного ФЗ в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, заказчик должен был направить всю документацию в орган проверки для инициирования начала проверки. После поступления заявления формировалась программа и проводилась проверка. [6]

Такое состояние дел очень замедляло процесс сдачи объекта в эксплуатацию, поэтому было принято решение отменить плановые проверки для защиты прав юр. лиц и ИП.

Теперь с 1 мая 2009 проводятся только внеплановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Появление технических регламентов

В 2003 вступил в действие закон «О техническом регулировании», предусматривающий замену десятков тысяч ГОСТов и СанПиНов несколькими сотнями технических регламентов. Подразумевалось, что регламенты будут вводиться законами прямого действия, что исключит возможность ведомств создавать дополнительные административные барьеры.

Применение на добровольной основе стандартов, включенных в перечень к техническому регламенту, является достаточным условием соблюдения требований

соответствующего технического регламента Союза. В случае неприменения данных стандартов осуществляется оценка соответствия на основе анализа рисков.

Оценка соответствия проводится в формах государственного надзора в соответствии с техническим регламентом «О безопасности зданий и сооружений».

Постановлением Правительства России от 25 октября 2017 г. № 1294 установлено, что с 1 января 2018 года при организации регионального государственного строительного надзора будет применяться риск-ориентированный подход [5].

В целях применения данного подхода, реконструируемые объекты капитального строительства подлежат к отнесению к определенным категориям риска. Присвоение категории риска строящемуся объекту капитального строительства осуществляется органом регионального строительного надзора после поступления извещения о начале работ на таком объекте в соответствии с критериями отнесения к категориям риска. Данный орган ведет реестр объектов капитального строительства и размещает информацию о них в информационных системах регионального строительного надзора и на своем официальном сайте в системе «Интернет».

Программа проверок составляется с учетом присвоенной категории риска [7]:

- для категории высокого риска, к которой относятся общественные здания и сооружения, многоквартирные жилые дома, путепроводы, тоннели, мосты и эстакады, а также объекты капитального строительства с пролетом от 20 до 100 метров, не более 12 проверок за период строительства;
- для категории значительного риска, к которой относятся производственные здания, не более 10 проверок за период строительства;
- для категории умеренного риска, к которой относятся объекты капитального строительства, не вошедшие в первые две категории, не более 7 проверок за период строительства.

В случае выдачи разрешения на строительство двух или более объектов, относящихся к разным категориям риска, они определяются отдельно в отношении каждого объекта строительства.

Количество проверок может быть увеличено на две в следующих случаях:

- строительство в условиях стесненной городской застройки;
- строительство в сложных инженерно-геологических условиях;
- строительство объекта, общая площадь которого превышает 20000 кв. метров.

Постановление вступает в силу 1 января 2018 года.

Таким образом в заданной публикации я кратко изложила историю развития и становления государственного строительного надзора в сопутствии осветив немного основных направлений и траекторий развития строительства.

Список литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.
2. Распоряжение Мэра Москвы Ю.М. Лужкова № 100-РМ от 3 февраля 1998 г.
3. Постановление Правительства Москвы № 1064-ПП от 28 декабря 2005 г.
4. Постановлением Правительства России № 1294 от 25 октября 2017 г.
5. Князева Л.К. История государственного строительного надзора/ Безопасность Труда в Промышленности. 2009. – № 8. - С. 10-20.
6. Это нашей истории строки <https://www.mos.ru/stroinadzor/function/o-komitete/istoriia/> (Дата обращения: 22.04.2021г.)
7. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2013. – М.: МАКС Пресс, 2014. – 2-е изд., доп. – 320 с.

8. О применении риск-ориентированного подхода. URL: <http://government.ru/docs/29904/> (Дата обращения: 22.04.2021г.);

References

1. Urban Planning Code of the Russian Federation dated December 29, 2004 No. 190-FZ.
2. Order of the Mayor of Moscow Yu.M. Luzhkov No. 100-RM dated February 3, 1998
3. Resolution of the Moscow Government No. 1064-PP dated December 28, 2005
4. By Decree of the Government of Russia No. 1294 of October 25, 2017 No.
5. Knyazeva L.K. History of State Construction Supervision / Labor Safety in Industry. 2009. - No. 8. - S. 10-20.
6. This is our history line <https://www.mos.ru/stroinadzor/function/o-komitete/istoriia/> (Date of access: 22.04.2021)
7. Control and supervision activities in the Russian Federation: Analytical report - 2013. - М.: MAKSPress, 2014. - 2nd ed., Add. - 320 p.
8. On the application of a risk-based approach. URL: <http://government.ru/docs/29904/> (Date of access: 22.04.2021);