

ЕЩЕ РАЗ О НЕЗАВИСИМОМ СТРОИТЕЛЬНОМ НАДЗОРЕ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

Н.П. ЧЕТВЕРИК, зампреда комитета инновационных технологий в строительстве НОСТРОЙ

В статье проанализированы задачи саморегулирования по контролю за СРО, независимого надзора и контроля в строительной сфере на Западе. Дан перечень мер, направленных на повышение управляемости строительного комплекса и его эффективности.

В нашей стране государственный строительный надзор осуществляется на основе Градостроительного кодекса РФ [1] и постановления правительства РФ «О государственном строительном надзоре» [9]. Его задачей является предупреждение, выявление и пресечение допущенных застройщиком, техническим заказчиком, а также подрядчиком нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов и проектной документации.

В свою очередь, строительный контроль базируется как на основании Градостроительного кодекса, так и постановления правительства «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» (далее – Порядок проведения строительного контроля) [10]. Следует отметить, что строительный контроль является многоуровневой интегрированной системой и включает в себя ряд мероприятий и процедур, обязательных для выполнения на всех этапах строительства, реконструкции, капитального ремонта. В этом контексте интересно сравнение с тем, как в западных странах реализуются на практике процедуры независимого надзора и контроля в процессе строительства зданий и сооружений.

Во-первых, на Западе строительное законодательство является источником административного права, предписывающего нормы и процедуры, которыми должны руководствоваться должностные лица строительных контрольно-надзорных органов при осуществлении своей деятельности [11].

Во-вторых, в странах с многолетними традициями самоуправления (читайте: саморегулирования) и чрезвычайно высокой культурой строительства традиционно высока роль самоконтроля. В Швеции, например, вообще нет штата сотрудников строительного контроля. Вместо этого законодательство страны накладывает на владельца недвижимости ответственность за исполнением строительного законодательства. При этом аналогом инспектора государственного строительного надзора выступает частное независимое лицо – инженер по оценке качества. Его владелец объекта может нанять на определенный срок для проведения инспекционной проверки.

В Канаде каждая из провинций и территорий применяет свою практику контрольно-надзорных процедур. Функции

строительного контроля и надзора может выполнять местный орган исполнительной власти, а также частное лицо, обладающее соответствующими полномочиями.

В Австралии, например, в каждом из регионов (6 штатов и 2 территории) действует свой порядок контрольно-надзорных функций соблюдения строительного законодательства. Этими функциями обладают местные уполномоченные органы власти или специалисты частного сектора, имеющие соответствующую аккредитацию. Аккредитованные специалисты выполняют ряд функций, включая экспертную оценку и утверждение строительной документации, выдачу разрешения на строительство, проведение инспекционных мероприятий на строительных объектах.

В Германии согласно федеральному административному устройству строительный надзор и контроль находится в ведении субъектов – земель.

В Великобритании принята двухуровневая система контрольно-надзорных органов. На верхнем уровне – исполнительный орган, который выпускает Строительный регламент и устанавливает процедуры его исполнения. Он не участвует в контрольно-надзорной деятельности. На нижнем уровне применение строительного законодательства осуществляется уполномоченными местными органами строительного надзора и контроля на уровне округов и местных муниципалитетов.

В Англии и Уэльсе практикуется самосертификация подрядчиков. Они участвуют в программе сертификации, проводят инспекционную проверку своей работы и подтверждают ее соответствие строительному законодательству путем письменного уведомления уполномоченного органа строительного контроля, который без дополнительной проверки признает такие результаты самосертификации.

В Шотландии не оговаривается форма контрольно-надзорных органов – ими могут быть местные государственные органы или частные лица, аккредитованные центральным органом.

Современный строительный рынок разнообразен благодаря внедрению современных и инновационных строительных материалов, технологий и конструкций. Отдельные характеристики таких строительных продуктов определяют безопасность в строительстве. Они могут быть опасны для жизни и здоровья людей, вредны для окружающей среды. Поэтому на передний план выступает оценка соответствия.

Под оценкой соответствия на Западе понимается деятельность, направленная на проверку и подтверждение выполнения заданных требований к продукту, процессу, системе, лицу или органу» (ISO серии 17000).

Оценке соответствия в строительном комплексе подлежат не только конечные продукты строительной деятельности — здания и сооружения, но и строительные материалы, конструкции, технологии, проектная и строительная документация. Кроме того, подвергается оценке соответствия профессиональная деятельность изыскателей, проектировщиков и строителей, а также лиц, участвующих в их обучающем процессе, сотрудников и руководителей профильных министерств, ведомств.

Оценки соответствия касаются:

- проверки строительной документации с целью выдачи разрешения на строительство;
- проведения испытаний строительных материалов, изделий и конструкций с целью определения их пригодности для применения в проекте;
- проверки соответствующей аккредитации испытательных строительных лабораторий и инспекционных организаций;
- проверки сертификатов на строительную продукцию;
- проверки наличия регистрации проектировщиков и подрядчиков или лицензий на право осуществления профессиональной деятельности;
- проведения инспекционных проверок объектов строительства.

Для подтверждения оценки соответствия применяются методы аттестации, аккредитации, сертификации, лицензирования, регистрации и др.

Напомню, что правилами доступа продукции на европейский рынок служат директивы. Независимый надзор и контроль в процессе строительства в странах Европы осуществляется на основе управления проектами и управления рисками (стандарты PMI, ISO 10006; CWA 15740 и т.д.) [11].

Требования к системам менеджмента реализуются на основе системы стандартизации (ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001 и т.д.).

Требования к экспертным организациям настоящего направления указаны в соответствующих нормах (ISO серии 17000).

Выбор поставщиков-субподрядчиков проводится на основе аудита системы менеджмента качества (ISO 9001), системы экологического менеджмента (ISO 14001) и систем управления охраной труда (OHSAS 18001). Проводится комплексная экспертиза проектной документации, экологическая экспертиза проекта и анализ пригодности оборудования, материалов и программного обеспечения.

Проводятся следующие процедуры на месте:

- визуальная оценка;
- оценка документации;
- контроль выполнения обязательных нормативных требований;
- комплексная проверка работы подрядчиков;
- приемка материалов у производителя и входной контроль на объекте;
- экологический контроль.

При реализации проектов проводится анализ следующих рисков:

1. Оценка технического риска:

- дефекты материалов;
- дефекты оборудования и программного обеспечения.

2. Оценка управленческого риска:

- проверка результатов системы менеджмента качества;
- достаточная компетентность работников;
- недостатки во внутреннем обмене информации.

3. Оценка экологического риска.

4. Оценка риска в охране труда и безопасности строительства.

Проводится мониторинг проекта и его завершение на основе результатов для инициатора:

- оформление инспекционного сертификата проекта;
- заверение подписями уполномоченного лица;
- заверение печатями независимой надзорной организации:

- дополнительные материалы (фотографии, расчеты и т.д.);

- документация о периодических (еженедельные/ежедневные) отчетах о результатах контроля и освидетельствования;

- отчеты о выявленных несоответствиях требованиям нормативно-технической

- документации;

- заключение по результатам проведенной экспертизы.

По логико-вероятностному подходу следующим шагом по пути разгосударствления функций в области строительства и реконструкции объектов капитального строительства будет являться перевод процедур государственного строительного надзора на рельсы саморегулирования.

Используя успешный опыт развитых стран (например, в Германии основной организацией, работающей в данной сфере с 1872 г., является T V Rheinland Group), необходимо создать независимую систему строительного контроля, существующую на основе принципов сохранения положительной репутации и страхования ответственности.

На особо опасных, технологически сложных и уникальных объектах капитального строительства России строительный контроль, как правило, осуществляется инспекционными организациями, аккредитованными в Единой системе оценки соответствия в области промышленной, экологической безопасности, безопасности в энергетике и строительстве (далее — ЕС ОС).

ЕС ОС — это прообраз современной системы европейского уровня, той самой системы независимого строительного надзора [12-15].

Задача государства — отрегулировать процесс взаимодействия всех участников рынка услуг в сфере строительного производства, установив баланс интересов потребителей и исполнителей данного вида услуг. Необходимы соответствующие нормативно-правовые документы, а также действенный механизм контроля за их соблюдением, нужно повысить ответственность субъектов саморегулирования, усилить их заинтересованность в конечных результатах сво-

ей деятельности, создать механизмы выявления недобросовестных, неквалифицированных строительных компаний и удаления их с рынка строительных услуг.

Библиографический список

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.
2. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».
3. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
4. Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ».
5. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ».
6. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
7. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
8. Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».
9. Постановление правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре».
10. Постановление правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства».
11. *Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта [Текст]*, Snip Innovative Technologies; рук. Серых А. – Чикаго: SNIP, 2010, с. 889, илл.
12. *Строительный контроль. Сборник документов*, колл. авт.: В.С. Котельников, Н.П. Четверик, Р.А. Андриевский, М.: Открытое акционерное общество «Научно-технический центр «Промышленная безопасность», 2009, с. 228.
13. *Строительный контроль. Сборник документов*, колл. авт.: В.С. Котельников, М.А. Луняков, Н.П. Четверик, Р.А. Андриевский, А.А. Ананьев, Д.О. Корольков, М.: Открытое акционерное общество «Научно-технический центр «Промышленная безопасность», 2010, с. 235.
14. *Строительный контроль. Методическое пособие*, колл. авт.: В.В. Котельников, Н.П. Четверик, М.: ОАО «Научно-технический центр по безопасности в промышленности», 2010, с. 499.
15. *Безопасность строительства и осуществление строительного контроля. Методическое пособие*, колл. авт.: В.В. Котельников, Н.П. Четверик, Р.А. Андриевский, А.А. Ананьев, М.: ОАО «Научно-технический центр по безопасности в промышленности», 2012, с. 352.

Электронные ресурсы

1. Портал НОСТРОЙ (nstroy.ru).
2. Портал НОП (nop.ru).
3. Портал «Наука и безопасность» (ratag.ru).
4. «Наука и безопасность», электронное периодическое издание, Магнитогорск (art-atiss.com).
5. Портал «Наука РФ» (nauka-rf.com).
6. Журнал «Мониторинг. Наука и безопасность» (en.np-monitoring.ru).