

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОИТЕЛЬНЫЙ НАДЗОР ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ, РЕКОНСТРУКЦИИ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Государственный строительный надзор осуществляют территориальные управления по технологическому и экологическому надзору (далее — территориальные управления) и межрегиональные территориальные управления по надзору за ядерной и радиационной безопасностью (МТУ ЯРБ) Ростехнадзора согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации, постановлению Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» и другим нормативным правовым актам законодательства о градостроительной деятельности.

Объекты, поднадзорные федеральному государственному строительному надзору

В соответствии с п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов (рис. 45), указанных в п. 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации, за исключением тех объектов, в отношении которых осуществление государственного строительного надзора Указами Президента Российской Федерации возложено на иные федеральные органы исполнительной власти.

Количество поднадзорных объектов государственного строительного надзора на конец 2013 г. составило 15564, из них 60 — объекты использования атомной энергии.

Виды поднадзорных объектов и их процентное соотношение представлены в табл. 6.

Таблица 6

№ п/п	Вид поднадзорного объекта	Поднадзорные объекты (% от общего количества объектов)
1	Объекты на территории двух и более субъектов РФ	1,48
2	Объекты в исключительной экономической зоне РФ	0
3	Объекты на континентальном шельфе РФ	0,07
4	Объекты во внутренних морских водах	0,03
5	Объекты в территориальном море РФ	0

№ п/п	Вид поднадзорного объекта	Поднадзорные объекты (% от общего количества объектов)
6	Объекты обороны и безопасности	0,38
7	Автомобильные дороги федерального значения	1,92
8	Объекты культурного наследия федерального значения	0,21
9	Особо опасные, технически сложные и уникальные объекты, указанные в ст. 48.1 Градостроительного кодекса, из них:	
9.1	Объекты использования атомной энергии	0,38
9.2	Гидротехнические сооружения I, II классов	0,53
9.3	Сооружения связи	1,12
9.4	Линии электропередачи и иные объекты электросетевого хозяйства напряжением 330 кВ и более	1,12
9.5	Объекты космической инфраструктуры	0,12
9.6	Объекты авиационной инфраструктуры	1,22
9.7	Объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования	2,73
9.8	Метрополитены	0,15
9.9	Морские порты, кроме портов для спортивных и прогулочных судов	0,30
9.10	Тепловые электростанции мощностью 150 МВт и выше	0,46
9.11	Опасные производственные объекты	87,0
9.12	Уникальные объекты	0,54
10	Объекты, связанные с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности	0,21
11	Иные объекты, определённые Правительством РФ	0,03
Итого:		100

В процентном соотношении наибольшее количество поднадзорных объектов составляют ОПО 87 %.

Анализ основных показателей надзорной деятельности федерального государственного строительного надзора

В отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в рамках федерального государственного строительного надзора проведены проверки объектов капитального строительства:

✧ территориальными управлениями проведено 13969 проверок, из них 11465 проверок объектов строительства, 2499 проверок объектов реконструкции;

✧ МТУ ЯРБ проведено 118 проверок, из них 100 проверок объектов строительства, 18 проверок объектов реконструкции.

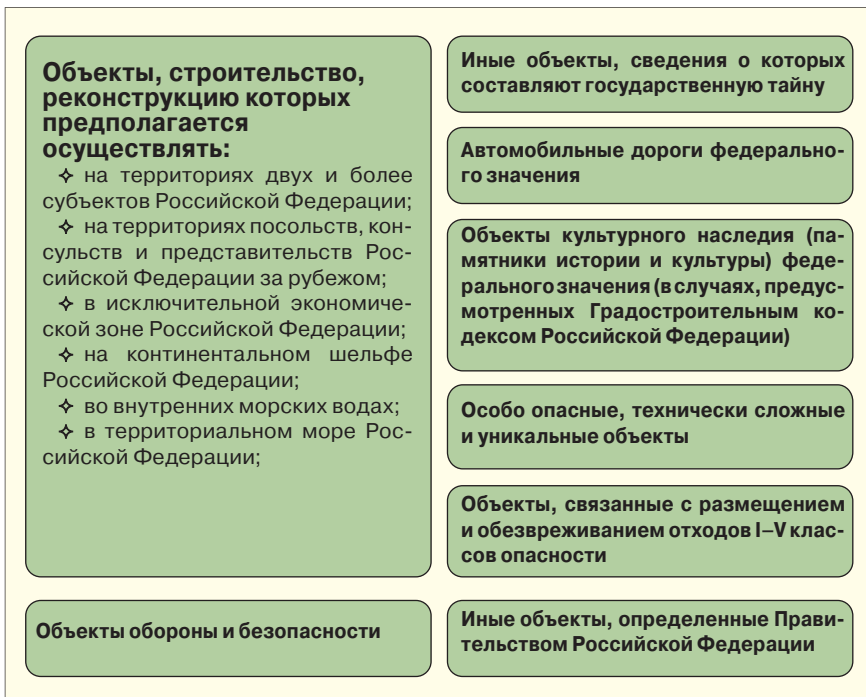


Рис. 45. Объекты федерального государственного строительного надзора

Территориальными управлениями в 2013 г. выявлено 51 068 правонарушений (в 2012 г. — 40 610) в рамках государственного строительного надзора, из них 38 252 — в отношении объектов строительства (в 2012 г. — 31 055), 12 816 — в отношении объектов реконструкции (в 2012 г. — 9547) (рис. 46).

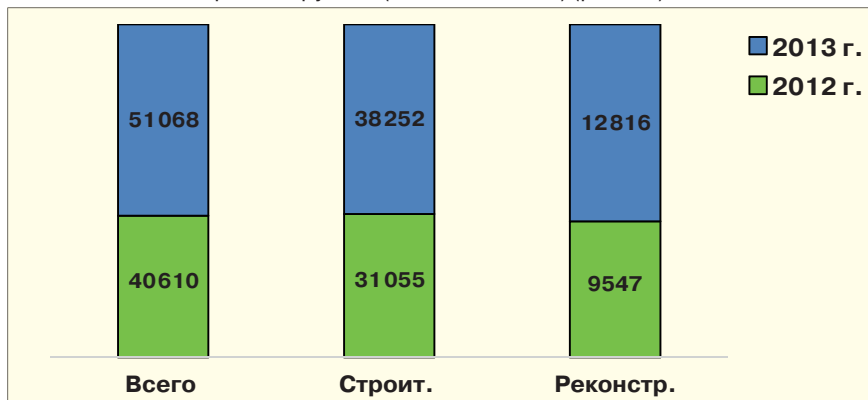


Рис. 46. Количество выявленных правонарушений в рамках государственного строительного надзора в 2012 и 2013 гг.



По сравнению с 2012 г. количество выявленных нарушений в 2013 г. увеличилось на 23 % на фоне уменьшения штатной численности инспекторского состава. В 2013 г. среднее количество выявленных нарушений на одного инспектора составило 205, при этом в 2012 г. — 129. Таким образом, в 2013 г. выросла результативность работы инспекторского состава и её прирост составил 59 %.

При строительстве, реконструкции объектов капитального строительства основными видами нарушений явились:

- ✦ несвоевременное и некачественное оформление исполнительной документации (общие, специальные журналы работ, акты освидетельствования скрытых работ и т.д.);
- ✦ несвоевременное уведомление об изменении сроков завершения работ, подлежащих проверке, об устранении нарушений;
- ✦ отсутствие или неудовлетворительное осуществление строительного контроля на объекте;
- ✦ выполнение работ с отклонением от проектной документации, получившей положительное заключение государственной экспертизы;
- ✦ несоблюдение технологии строительства;
- ✦ осуществление строительства, реконструкции без разрешения на строительство (реконструкцию);
- ✦ отсутствие положительного заключения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий;
- ✦ нарушение сроков направления извещений о начале строительства;
- ✦ отсутствие свидетельств саморегулируемой организации о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства.

В 2013 г. по итогам проведения проверок, административных расследований возбуждены дела об административных правонарушениях и наложено 4171 административное наказание. Общая сумма наложенных административных штрафов составила 350551,7 тыс. руб.

МТУ ЯРБ выявлено в 2013 г. 847 правонарушений (в 2012 г. — 1264) в рамках государственного строительного надзора, из них 729 в отношении объектов строительства (в 2012 г. — 1056), 118 в отношении объектов реконструкции (в 2012 г. — 208) (рис. 47).

По сравнению с 2012 г. количество выявленных нарушений инспекторами МТУ ЯРБ в 2013 г. уменьшилось на 49 %.

По итогам проведения проверок, административных расследований возбуждены дела об административных правонарушениях и наложено 94 административных наказания. Общая сумма наложенных административных штрафов составила 9320 тыс. руб.

Территориальными управлениями выдано в 2013 г. 7715 заключений о соответствии объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации (ЗОС) (в 2012 г. — 7450), в том числе 6918 в отношении объектов строительства (в 2012 г. — 6806), 797 в отношении объектов реконструкции (в 2012 г. — 627) (рис. 48).

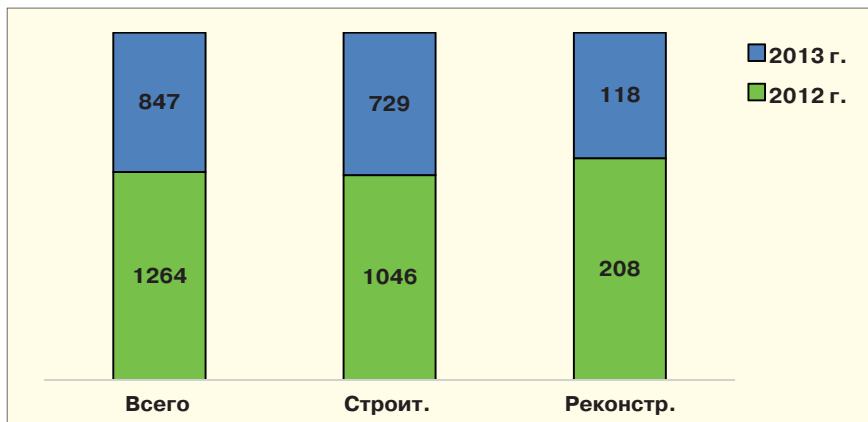


Рис. 47. Количество выявленных МТУ ЯРБ правонарушений в рамках государственного строительного надзора в 2012 и 2013 гг.

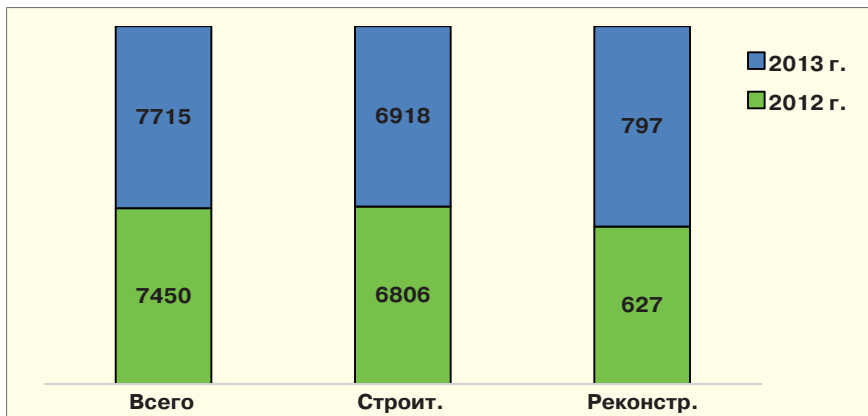


Рис. 48. Количество выданных в 2012 и 2013 гг. ЗОС

По сравнению с 2012 г. количество выданных ЗОС в 2013 г. увеличилось на 4% в условиях уменьшения штатной численности инспекторского состава. В 2013 г. среднее количество выданных ЗОС на одного инспектора составило 31, при этом в 2012 г. — 23. Таким образом, в 2013 г. прирост результативности работы инспекторского состава составил 26%.

МТУ ЯРБ в 2013 г. выдано 9 ЗОС (в 2012 г. — 11), в том числе 6 в отношении объектов строительства (в 2012 г. — 7), 3 в отношении объектов реконструкции (в 2012 г. — 4) (рис. 49).

По сравнению с 2012 г. количество выданных ЗОС инспекторами МТУ ЯРБ в 2013 г. уменьшилось на 19%.

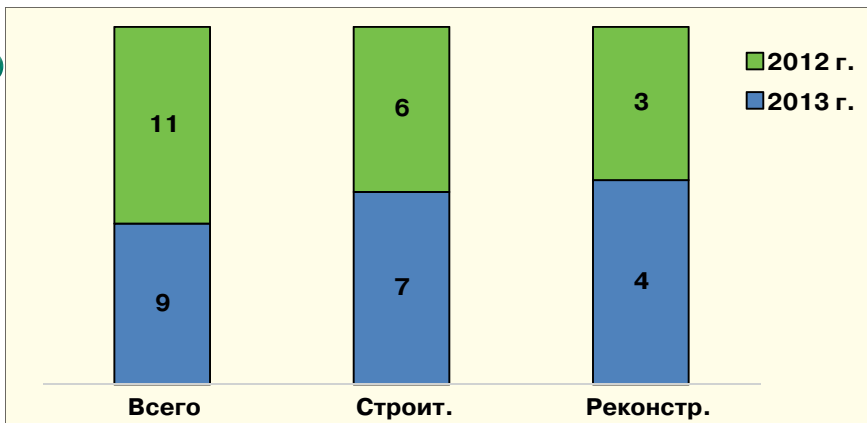


Рис. 49. Количество выданных МТУ ЯРБ ЗОС в 2012 и 2013 гг.

Сравнительный анализ нагрузки инспекторов, осуществляющих государственный строительный надзор в 2011–2013 гг.

Для проведения сравнительного анализа нагрузки инспекторов, осуществляющих государственный строительный надзор, использовались следующие показатели:

1. Нагрузка на инспектора по количеству проведенных проверок (число, которое показывает, сколько проверок приходится на одного инспектора, рассчитывается делением количества проверок на количество инспекторов по каждому территориальному управлению).
2. Нагрузка на инспектора по количеству поднадзорных объектов (число, которое показывает, сколько поднадзорных объектов приходится на одного инспектора, рассчитывается делением количества поднадзорных объектов на количество инспекторов по каждому территориальному управлению).
3. Нагрузка на инспектора по количеству выданных ЗОС (число, которое показывает, сколько ЗОС приходится на одного инспектора, рассчитывается делением количества ЗОС на количество инспекторов по каждому территориальному управлению).
4. Штатная численность (количество инспекторов, осуществляющих государственный строительный надзор).
5. Количество поднадзорных объектов.
6. Количество выданных ЗОС.

Показатели, рассчитанные по данным, представленным территориальными управлениями в отчетной форме Ростехнадзора УТ-С (форма УТ-С утверждена приказом Ростехнадзора от 31.03.2011 № 147), представлены в табл. 7.

Таблица 7

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Территориальные управления			
Количество поднадзорных объектов	12014	13841	15504
Штатная численность	239	314	248
Нагрузка на инспектора по количеству проведенных проверок	53	47	56
Нагрузка на инспектора по количеству поднадзорных объектов	50	44	63
Количество выданных ЗОС	6106	7452	7715
Нагрузка на инспектора по количеству выданных ЗОС	26	24	31
МТУ ЯРБ			
Количество поднадзорных объектов	48	64	60
Штатная численность	39	67	61
Нагрузка на инспектора по количеству проведенных проверок	3	2,4	1,9
Нагрузка на инспектора по количеству поднадзорных объектов	0,97	0,96	0,98
Количество выданных ЗОС	12	11	9
Нагрузка на инспектора по количеству выданных ЗОС	0,31	0,16	0,15

Анализ результатов осуществления территориальными управлениями государственного строительного надзора показывает увеличение количества поднадзорных объектов с 12014 в 2011 г. до 15504 в 2013 г. Наряду с указанным наблюдается резкое снижение штатной численности с 314 инспекторов в 2012 г. до 248 в 2013 г. Вместе с тем в 2013 г. по сравнению с 2012 г. увеличилось количество выданных ЗОС с 7452 в 2012 г. до 7715 в 2013 г.

Сравнительный анализ показателей, указанных в табл. 7, отображён на рис. 50, 51. Для графического отображения показатели приведены к общему относительному показателю — единице. За единицу для каждого показателя принято наибольшее значение.

На рис. 50 отображено следующее.

✧ В 2013 г. по сравнению с 2012 г. произошло увеличение количества поднадзорных объектов на 11 % и уменьшение штатной численности на 21 %, в результате чего увеличилась нагрузка по поднадзорным объектам на одного инспектора на 30 %, по проведённым проверкам на 16 %, по количеству выданных ЗОС на 23 %.

✧ В 2013 г. по сравнению с 2011 г. при практически одинаковой штатной численности (239 и 248 инспекторов соответственно) произошло увеличение нагрузки на одного инспектора по: поднадзорным объектам на 21 %, проведённым проверкам на 5 %, количеству выданных ЗОС на 17 %.

На рис. 51 для инспекторов МТУ ЯРБ отображено следующее.

✧ В 2013 г. по сравнению с 2012 г. произошло уменьшение штатной численности на 9 %, увеличение нагрузки по количеству поднадзорных объектов

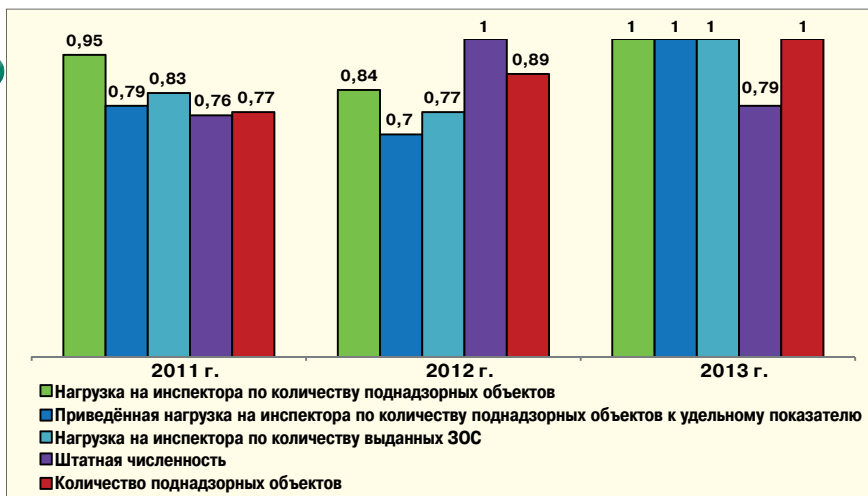


Рис. 50. Сравнительный анализ нагрузки инспекторов территориальных управлений по основным показателям 2011–2013 гг.

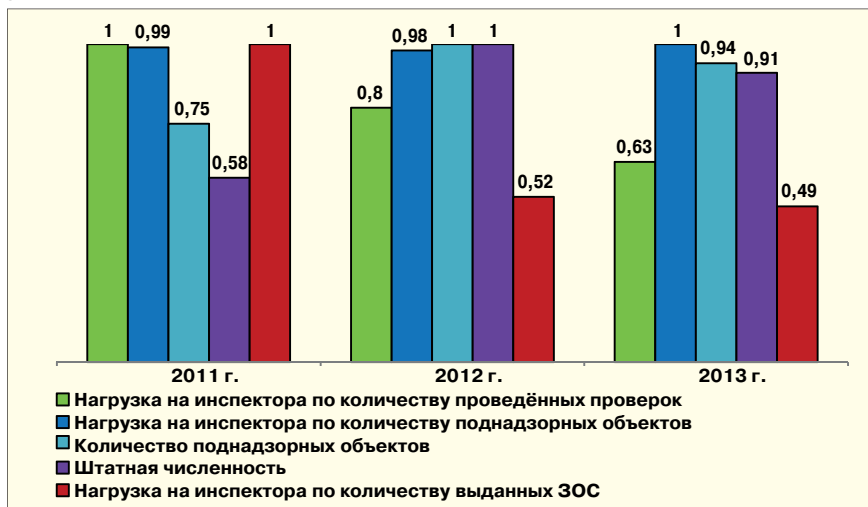


Рис. 51. Сравнительный анализ нагрузки инспекторов МТУ ЯРБ по основным показателям 2011–2013 гг.

на 2%, уменьшение нагрузки по проведённым проверкам на 17%, уменьшение нагрузки по количеству выданных ЗОС на 3%.

✧ В 2013 г. по сравнению с 2011 г. произошло уменьшение нагрузки по проведённым проверкам на 37%, уменьшение количества поднадзорных объектов на 19%, уменьшение нагрузки по количеству выданных ЗОС на 51%, увеличение штатной численности на 33%.

Осуществление экологического, санитарно-эпидемиологического и пожарного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства в рамках государственного строительного надзора

Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 № 54, в рамках государственного строительного надзора предусмотрено осуществление государственного пожарного надзора, государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а также государственного надзора в области охраны окружающей среды (государственный экологический надзор).

В соответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 23.06.2010 № 780 «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» и постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 717 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» функции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы, переданы Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.

В настоящее время в соответствии с действующим законодательством функции государственного экологического надзора, закреплённые за Ростехнадзором, осуществляются исключительно в рамках государственного строительного надзора на основании п. 5 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 № 54.

Так, в соответствии с п. 5 указанного Положения если при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, то орган государственного строительного надзора в рамках государственного строительного надзора осуществляет государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный контроль за соответствием объекта капитального строительства требованиям в отношении его энергетической эффективности и требованиям в отношении его оснащённости приборами учета используемых энергетических ресурсов, а также, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль).

При этом привлечение к ответственности нарушителей законодательства в данной сфере (в том числе при нарушении требований экологического законодательства) осуществляют в пределах санкций статей 9.4 и 9.5 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ), рассмотрение которых отнесено к компетенции органов государственного строительного надзора (в том числе Ростехнадзора).



В случаях выявления фактов нарушения требований законодательства в области экологии и выходящих за рамки функций Ростехнадзора в сфере государственного строительного надзора Ростехнадзор направляет информацию о таких фактах в компетентные органы в установленном порядке, в функции которых входит соответствующий экологический надзор (в частности, Росприроднадзор).

В рамках осуществления государственного строительного надзора территориальными управлениями в 2013 г. выявлено 1763 нарушений экологического законодательства, 1527 нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства, 2014 нарушения требований пожарной безопасности.

В рамках осуществления государственного строительного надзора МТУ ЯРБ в 2013 г. выявлено 45 нарушений экологического законодательства, 32 нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства, 76 нарушений требований пожарной безопасности.

Осуществление федерального государственного строительного надзора при строительстве объектов олимпийской программы, находящихся под надзором Ростехнадзора

Одним из важнейших и наиболее актуальных направлений надзорной деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2013 г. явилось осуществление федерального государственного строительного надзора при строительстве объектов капитального строительства, строящихся в соответствии с Программой строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 991 «О программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта» (далее — Программа строительства).

Начиная с 2008 г. по 31.12.2013 Ростехнадзор осуществлял государственный строительный надзор по 391 олимпийскому объекту.

В 2013 г. проведено более 700 проверок строящихся олимпийских объектов, в том числе проверок исполнения предписаний, по олимпийским объектам выдано 165 ЗОС.

Необходимо отметить, что Ростехнадзор принимал исчерпывающие меры для проведения контрольно-надзорных мероприятий в максимально короткие сроки с одновременным охватом значительного количества строящихся объектов капитального строительства. Для реализации этой задачи организовано привлечение дополнительного инспекторского состава из всех территориальных управлений (за исключением МТУ ЯРБ).

Нормотворческая деятельность

В 2013 г. Управлением государственного строительного надзора Ростехнадзора разработан Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов

капитального строительства, указанных в п. 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации, за исключением тех объектов, в отношении которых осуществление государственного строительного надзора указами президента Российской Федерации возложено на иные федеральные органы исполнительной власти, утверждённый приказом Ростехнадзора от 31.01.2013 №38 (зарегистрирован в Минюсте России 31 июля 2013 г. № 29225).

В 2013 г. Ростехнадзором поддержан представленный Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части эффективности государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства и усиления ответственности за нарушение установленных экологических требований)» в частности в отношении передачи полномочий по осуществлению федерального государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции объектов от Ростехнадзора Росприроднадзору с замечанием к перечню объектов, подлежащих экологическому надзору, а также к экономическому обоснованию к указанному законопроекту в части передачи финансовых и кадровых средств, требующихся для надлежащего исполнения Росприроднадзором полномочий по осуществлению федерального государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции объектов от Ростехнадзора Росприроднадзору.

Совершенствование федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства

В соответствии с приказом Ростехнадзора от 14.01.2013 №6 «Об утверждении Плана проведения семинаров (совещаний) Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» Управлением государственного строительного надзора был организован и проведён 26.09.2013 семинар по теме «Об особенностях исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного строительного надзора». Семинар проведен в форме вебинара (онлайн-встречи через Интернет в режиме реального времени).

С докладами выступали представители Управления государственного строительного надзора и Правового управления.

Участие в семинаре приняли работники территориальных управлений, осуществляющие федеральный государственный строительный надзор при строительстве объектов капитального строительства, руководство территориальных управлений.

Основная задача вебинара — доведение до работников территориальных управлений особенностей осуществления федерального государственного строительного надзора, вступивших в силу изменений, внесённых в законодательство о градостроительной деятельности.

Проведение семинара в форме вебинара получило одобрение его участников — как способа общения, в котором могут принять участие все заинтересованные лица.