

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ  
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

**ПРОТОКОЛ**

**ЗАСЕДАНИЯ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ,  
ПРОМЫШЛЕННОСТИ СТРОИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ  
И ПРОБЛЕМАМ ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

на тему

***«Правовое регулирование в сфере градостроительства»***

с обсуждением ключевого вопроса

***«Объекты незавершенного строительства:  
проблемы и пути решения»***

г. Москва

«28» июня 2022 г.  
16 час. 30 мин.

**Председательствовал**

Депутат Государственной Думы, член Комитета ГД по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, председатель Экспертного совета по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства

**В.И.Ресин**

**I. Вступительное слово**

- *Ресин Владимир Иосифович, Депутат ГД ФС РФ, член Комитета Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Председатель Экспертного совета*
- *Гордеев Юрий Сергеевич, Заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации*

**II. Выступили по теме заседания**

- *Трунова Наталья Александровна, Аудитор Счётной палаты Российской Федерации*
- *Алексеев Николай Николаевич, Депутат Государственной Думы, Заместитель председателя Комитета ГД по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, куратор Секции 1. Архитектура и градостроительство*

- *Оганесян Карен Гаспарович, Генеральный директор ППК «Единый заказчик»*
- *Щербинин Владимир Станиславович, Генеральный директор ФБУ «Федеральный центр строительного контроля» (РОССТРОЙКОНТРОЛЬ)*
- *Посохин Михаил Михайлович, Президент Национального объединения изыскателей и проектировщиков (НОПРИЗ), Руководитель комиссии по саморегулированию в строительстве Общественного совета при Минстрое России, Председатель Комиссии по рассмотрению предложений в сфере инженерных изысканий, проектирования, экспертизы, технического регулирования в строительстве при Экспертной группе дорожной карты (плана мероприятий) «Трансформация делового климата» по направлению Градостроительная деятельность*
- *Теленчинов Роман Александрович, Заместитель Губернатора Новосибирской области*
- *Федорченко Максим Владиславович, Вице-президент РСС по работе в Сибирском федеральном округе, Руководитель Совета Ассоциации строительных организаций Новосибирской области (СРО АСОНО)*
- *Свидская Янина Сергеевна, Член Правительства Республики Карелия – Министр имущественных и земельных отношений Республики Карелия*
- *Пахомов Сергей Александрович, Депутат Государственной Думы, Председатель комитета Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству*

По результатам обсуждения представленных материалов и выступлений участников заседания **приняты решения:**

**1. Отметить актуальность рассматриваемого вопроса и значение принимаемых законодательных инициатив, а также мер для осуществления эффективной деятельности по формированию адресных инвестиционных программ (АИП) и по реализации строительных проектов.**

**1.1. Промышленное и гражданское строительство** – это основа формирования и фондового развития всех отраслей, создания условий **экономической и социальной стабильности** в регионах, комфортной и безопасной среды жизнедеятельности. Отсюда огромная **ответственность строительного комплекса** за качество, за сроки и конечный результат в целом реализуемых строительных проектов. При этом, техническую и экономическую составляющую строительства нельзя рассматривать отдельно от выгод эксплуатации введенного в действие объекта.

На заседании Госсовета, которое состоялось 21 июня т.г., Президентом страны **поставлена задача поэтапно за 1,5-2 года завершить строительство ранее замороженных объектов.**

**1.2. Механизм комплексного развития,** реновации, обновления жилищного фонда поэтапно набирает обороты в регионах, но многое еще предстоит сделать.

В конце 2021-го года в Градостроительном кодексе Российской Федерации появилась самостоятельная **глава 6.5. «Отнесение объектов незавершенного строительства, строительство, реконструкция которых осуществляются полностью или частично за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, к незавершенным объектам капитального строительства».**

Тема долгостроя о «безрезультатно закопанных государственных деньгах» болезненная, сложная во всех отношениях, касается всех отраслей, всех видов строительства.

Так, к примеру, в долевом строительстве **единый реестр проблемных объектов**, требующих особых мер и участия правительства РФ по их достройке, пусть пока по введенному определению (ч.1 ст.55.34 ГрК РФ) они еще не являются объектами незавершенного строительства, содержит **2189** объектов. При этом Генеральная прокуратура Российской Федерации фиксирует дополнительно в серой зоне еще более **1500** проблемных объектов.

**2. Принять к сведению** и руководству информацией Заместителя Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Гордеева Ю.С.:

**2.1.** Правительством РФ переданы в Минстрой России **две системно взаимосвязанные темы:** объекты незавершённого строительства и ведение федеральной адресной инвестиционной программы.

Подготовлен и утвержден в установленном порядке ряд нормативных документов. Среди них:

- План мероприятий ("дорожная карта") о новых подходах к управлению незавершенными объектами капитального строительства;
- Постановление Правительства РФ от **14.04.2022 № 655** «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и приостановлении действия постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 590 и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (внесены изменения в Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы»);
- Методические указания по формированию проекта федеральной адресной инвестиционной программы и внесению в нее изменений (утв. президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ от **15.06.2022 № 30**).

Подготовлен и представлен в Правительство РФ **проект постановления «Об утверждении Правил формирования и ведения федерального реестра незавершенных объектов капитального строительства, состава включаемых в него сведений и порядка предоставления сведений из такого реестра».**

**2.2.** Министерство при участии регионов приступило к формированию *проектов адресных инвестиционных программ (АИП)* на пятилетку с учетом доведенных до министерств и ведомств объемов финансирования на 3-летний период.

*Цель* – увязать предложения от уполномоченных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) так, чтобы *не плодить в будущем недострой*.

Все решения, в том числе по упрощению процедур, рассматриваются и принимаются *Президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ* под руководством Заместителя Председателя Правительства РФ М.Ш.Хуснуллина.

**2.3.** Для работы с объектами незавершенного строительства определены основные направления. В рамках *формирования АИП*:

- включать в программу объекты переходящие, чтобы предусмотреть их завершение в установленные сроки;
- далее рассматривать признанные и оформленные объекты незавершенного строительства (ОНС), чтобы обеспечить их ввод в эксплуатацию;
- если останутся денежные средства, то рассматривать в приоритете объекты по поручениям Президента, Председателя Правительства о включении в данную программу.

**2.4.** *Формирование нормативной базы по работе с ОНС* ведется в соответствии с утвержденным Планом мероприятий («дорожной картой», п. 2.1 Протокола).

Поставлена задача – до конца года *сформировать реестр объектов незавершенного строительства*, определив для каждого объекта его правовой статус и решение о будущей судьбе (снос, дострой и ввод, продажа на открытых торгах с целью вовлечения в хозяйственный оборот с учетом замороженного земельного ресурса).

**3.** Особо отметить позицию Счетной палаты РФ, доложенную аудитором Труновой Н.А. по результатам мониторинга на основе данных Федерального казначейства. Информация размещается на платформе, посвященной объектам незавершенного строительства, где можно посмотреть аналитику по любому ГРБСу и по любому региону (<https://ach.gov.ru/>).

**3.1.** *Важность решения проблемы ОНС* сложно переоценить:

- в условиях бюджетных ограничений *неэффективное использование ресурсов* крайне отрицательно характеризует деятельность административной власти, снижает авторитет органов управления и хозяйствующих структур;
- *возникновение долгостроев* неизменно сказывается на состоянии окружающей среды, вредит градостроительной развитию территории;
- *незавершенное строительство здания* – объект *повышенной опасности*, так как отсутствие технического надзора зачастую приводит к аварийности конструкций и влечет угрозу самопроизвольного обрушения.

В связи с этим **требуется разработка системных мер**, направленных на обеспечение безопасности граждан, формирование комфортной городской среды с сохранением баланса публичных интересов и прав и обязанностей собственника объекта ОНС.

*С правовой точки зрения ОНС* – это объект недвижимости, в отношении которого в установленном порядке **должно быть зарегистрировано право собственности**. При этом, объект регистрации прав – объект незавершенного строительства.

*Исходя из типа собственника ОНС*, предлагается рассматривать три вида таких объектов:

- 1) находящийся **в государственной собственности**,
- 2) инвестиционный – это объект, находящийся **в частной собственности и расположенный на земельном участке, состоящем в государственной собственности**,
- 3) ОНС, находящийся **в частной собственности и расположенный на земельном участке, состоящем в частной собственности**.

В настоящее время большое количество внешних факторов влияет на региональные стройки, в том числе с федеральными деньгами. И здесь очень важна **синхронизированная и сопряженная работа всех участников** инвестиционно-строительного процесса.

### **3.2. Проблемы, которые требуют первоочередного решения:**

- недостаток качества инвентаризации объектов незавершенного строительства, полноты и достоверности информации, предоставляемой в отчетности;
- низкий уровень оценки технического состояние объекта, актуальности проектной документации. Как пример, в мониторинге Счетной палаты фиксируется стадия готовности объекта по объему вложенных средств;
- отсутствие понимания, где и какие объекты, в том числе социально значимые, нужно достроить и от чего можно отказаться, освободив тем самым площадки для строительства новых востребованных объектов;
- субъекты опасаются принимать ответственные решение, хотя этого требует и социально-экономическая ситуация, и градостроительная, и финансово-правовая, так как часть средств была уже вложена на определенном этапе;
- отсутствие действенного механизма учета объектов незавершенного строительства при формировании адресных инвестиционных программ в целях их вовлечения в хозяйственный оборот;
- своевременное принятие решений с учетом актуальности проектно-сметной документации, которая через три года устаревает и подлежит списанию, если объект не был включен в АИП.

**Обязательное действующее требование для включения объекта в АИП** – наличие утвержденной проектно-сметной документации. А это особый риск региона в рамках бюджетного правила.

**3.3.** Мониторинг будет продолжен и, чтобы *повысить его эффективность*, предлагается обеспечить более *глубокое взаимодействие и интеграцию* информационной системы (платформы) Счетной палаты с информационными системами регионального уровня для решения поставленной задачи – ликвидации недостроев.

**4.** **Согласиться с оценкой экспертного сообщества и поддержать предложения выступающих:**

**4.1.** По имеющейся статистике из открытых источников каждый 4-й контракт в сфере строительства расторгается, либо к поставщику услуг по 44-ФЗ применяются штрафные санкции. Как следствие, *появление новых объектов незавершенного строительства* из-за выбора *ненадлежащего подрядчика*, допущенного до участия в конкурсных процедурах.

Поэтому требуется *совершенствование правил допуска на рынок*, в том числе, за счет предквалификационного отбора на госзаказе, введения различных льгот к обеспечению контракта, внедрения порядка, который позволит для наиболее эффективных и зарекомендовавших себя участников рынка исключить прохождение множества конкурсных процедур. В стройке *должна работать модель «под ключ»*.

Но для этого *нужна система* (реализация механизма), *обеспечивающая объективную оценку* возможностей участника строительного рынка, его конкурентоспособности выполнить определённую работу с требуемым качеством в конкретные сроки.

*(Презентация Алексеенко Н.Н., Депутата Государственной Думы, Заместителя председателя Комитета ГД по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству прилагается)*

**4.2.** **Особое значение** в решении проблемы незавершенного строительства сегодня имеет принятая на законодательном уровне **инициатива Министра России о создании ППК «Единый заказчик»**.

*(Презентация и справка Оганесяна К.Г, Генерального директора ППК «Единый заказчик» прилагается)*

Отмечены следующие *технические сложности*, с которыми столкнулась компания при принятии ОНС социального назначения, объектов культуры, спорта, здравоохранения от государственных заказчиков и которые *требовали нестандартных решений*:

1) 20-25% объектов – это объекты долгострой. Так, самый возрастной объект – 1986 год, то есть 36 лет, который еще в советское время начинался, но до сих пор не достроен, или, например, Третьяковская галерея, 2007 год – начало строительства.

2) Слишком сложный и рассогласованный по отдельным этапам существующий *порядок обследования объекта и принятия решения* по организации работ на объекте.

Как следствие, например, практически *нет официально принятых решений о консервации объектов*, строительство на которых давно остановлено и не ведется. Для возобновления строительства требуются

не только финансовые ресурсы, но и время на выполнение проектных, изыскательских и других видов подготовительных работ.

Крайне важным является тот факт, что может меняться функциональное назначение объекта, возможен снос или демонтаж части конструкций, а для объектов культурного наследия – это особые правила, в том числе касательно решения о консервации объекта.

Правила консервации, определенные Постановлением Правительства РФ от 30.09.2011 № 802 (в ред. Постановления Правительства РФ от 14.04.2022 № 655), предлагается упростить.

- 3) Правоустанавливающие документы на ОНС по результатам принятия решения о его статусе подлежат переоформлению. Однако административные процедуры, связанные с этими действиями для заказчика, также требуют определенной синхронизации и упрощения, сокращения сроков их выполнения, перевода в электронный вид всего документооборота работы с такими объектами.
- 4) Списание затрат – это сегодня в каждом конкретном случае подготовка решения на уровне Правительственной комиссии и его принятия Правительственным актом.

Необходимы *меры по нормативному и техническому регулированию*, возможно и на законодательном уровне, чтобы реально решить отмеченные проблемы.

#### **4.3. *Выявление причин появления объектов долгостроя*** указывает на:

- некачественные проработки проектов, в том числе на стадии сбора исходных данных, подготовки заданий на выполнение проектных и изыскательских работ;
- слабое взаимодействие в регионах заказчиков с проектировщиками на стадии проектирования, которое приводит к перепроектированию, бросовым затратам;
- низкий уровень подготовки градостроительной документации для обоснования размещения объекта без определения его будущего правопробретателя, без учета особенностей и требований на этапе эксплуатации;
- отсутствие должного уровня компетенций у заказчика и, как следствие, ошибки в поэтапном планировании строительства, финансовом и ресурсном обеспечении со стороны заказчика приводят к долгостроям и тем техническим проблемам, которые отмечены выше (п.4.2 Протокола);
- непопулярные методы и отсутствие механизма принятия решений о списании затрат, которые должны, опираясь на доказательную базу, защищать заказчика.

**4.4. *Проблема незавершенного строительства остро стоит и требует определенных законодательных инициатив по объектам, финансируемым из частных источников.***

Примером являются данные по долевого строительству, а также такие незавершенные строительством объекты имеются у госкорпораций, строительство

которых осуществляется годами на земельных участках государственной собственности.

Необходимы *меры по определению статуса таких ОНС*, по освобождению земельных участков из-под этих объектов незавершенного строительства и, соответственно, вовлечение их в хозяйственный оборот.

Опыт Москвы, Карелии, Сахалина может быть основой для разработки правовых норм организации работы смежных ведомств под руководством глав администраций.

Возможно, *потребуется соответствующие изменения* в Земельный кодекс Российской Федерации, законодательство о государственной регистрации прав и другие нормативные акты. Надо исключить ситуацию, когда вопросы установления и гарантий прав субъектов права, будь то частное или государственное лицо, решаются исключительно в судебном порядке.

*Тезисы Члена Правительства Республики Карелия – Министра имущественных и земельных отношений Республики Карелия Свидской Я.С. и предложения руководителя Представительства Российского Союза строителей в Нижегородской области Иванова М.С. прилагаются.*

**5.** Поставленная еще 2015 году *задача о ликвидации недостроев требует сегодня новых подходов*, изменений в инвестиционно-строительном цикле, усиления роли строительного контроля и тогда она имеет основания для ее решения. В первую очередь, требуется выполнение тех мероприятий, которые запланированы в Плане мероприятий ("дорожной карте") о новых подходах к управлению незавершенными объектами капитального строительства.

*Поддержать позицию* Депутата ГД ФС РФ, Председателя Комитета по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству *Пахомова С.А.*, что в очередной сессии работы Государственной Думы *тема долгостроя должна быть одной из главных*, требующей консолидации всего экспертного сообщества, чтобы в корне решить поставленную Президентом задачу.

Для этих целей предлагается *продолжить курс на максимальное упрощение всех процедур*, как согласительных при стройке, так и при ликвидации недостроенных объектов, а также *ужесточить законодательство* и тем самым *поднять ответственность каждого* и всех, от кого зависит результат выполнения принимаемых решений, сроки и качество реализуемых строительных программ и проектов.

**6.** *В целях рассмотрения обозначенных в Протоколе вопросов* направить Протокол в Комитет Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Комитет Государственной Думы по транспорту и развитию транспортной инфраструктуры, Комитет по культуре, Комитет Государственной Думы по энергетике, Минстрой России, Минпромторг России, Минэкономразвития России, Минкультуры России, Росреестр, членам Экспертного совета и экспертам, привлекаемым к работе Экспертного совета.



7. Предложения для формирования Плана работы Экспертного совета на период осенней сессии 2022 года предлагается направлять на электронную почту Экспертного совета [es@mos.ru](mailto:es@mos.ru) до **15.08.2022** года.

Председатель Экспертного совета



В.И.Ресин

Ответственный секретарь Экспертного совета  
Бачурина С.С.



**Материалы к Протоколу:**

- Презентация Алексеенко Н.Н., Депутата Государственной Думы, Заместителя председателя Комитета ГД по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству
- Презентация и справка Оганесяна К.Г., Генерального директора ППК «Единый заказчик»
- Тезисы Посохин М.М., Президента Национального объединения изыскателей и проектировщиков (НОПРИЗ), Руководителя комиссии по саморегулированию в строительстве Общественного совета при Минстрое России, Председателя Комиссии по рассмотрению предложений в сфере инженерных изысканий, проектирования, экспертизы, технического регулирования в строительстве при Экспертной группе дорожной карты (плана мероприятий) «Трансформация делового климата» по направлению Градостроительная деятельность
- Тезисы Свидской Я.С., Члена Правительства Республики Карелия – Министра имущественных и земельных отношений Республики Карелия
- Предложения Иванова М.С., руководителя Представительства Российского Союза строителей в Нижегородской области
- Тезисы Зака И.Б., Генерального директора ООО «Зак Девелопмент»
- Тезисы Сюткина М.В., Первого вице-президента Фонда «Центр стратегических разработок» (ЦСР)
- Предложения Чугуевской Е.С., Генерального директора ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор», члена Правления Союза Архитекторов России, Заместителя Председателя Комиссии по рассмотрению предложений в сфере градостроительной документации, территориального планирования, земельного администрирования при Экспертной группе дорожной карты (плана мероприятий) «Трансформация делового климата» по направлению Градостроительная деятельность