

A photograph of a construction site. In the foreground, a worker in a dark jacket and orange hard hat is crouching on a wooden platform, looking at a clipboard. In the background, another worker in a grey jacket and orange hard hat is standing on a higher level, working with vertical rebar. The sky is blue with some clouds. The overall scene is a busy construction site.

Получение разрешений на строительство

ГЛАВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

- За последние пять лет в Казахстане повысилась эффективность процессов выдачи разрешений на строительство за счет внедрения системы «одного окна» для согласования проектов, замены некоторых разрешительных процедур уведомлениями и повышения роли экспертов частного сектора.
- В восьми обследованных регионах процесс получения разрешения на строительство простого склада включает 18–19 процедур, что значительно больше, чем в среднем по странам ОЭСР с высокими доходами. Но среднее время и затраты (148 дней и 2,1% стоимости склада) в основном соответствуют средним значениям для стран ОЭСР с высокими доходами. По индексу контроля качества строительства Казахстан находится в числе 30 лучших стран мира.
- В дальнейшем Казахстан может воспользоваться решениями, основанными на информационных технологиях, для расширения и совершенствования он-лайн услуг. Контроль качества и стандарты безопасности можно повысить за счет принятия критериев строительного контроля, основанных на оценке рисков, а также обязательного страхования на случай выявления строительных дефектов. Также можно снизить риск коррупции при выдаче разрешений и осуществлении контроля за строительством за счет внедрения механизмов регулятивной апелляции и обеспечения прозрачности.

После падения мировых цен на нефть, строительная индустрия стала ведущим фактором роста ВВП в Казахстане, который в 2016 году вырос на 7,5%.¹ Этот рост происходил, главным образом, в частном секторе, поскольку доля государственных инвестиций в строительство существенно снизилась за последние несколько лет, с 39% в 2012 году до 25% в 2016 году.² Недавние реформы в градостроительном и строительном секторе Казахстана, возможно, способствовали активизации строительной деятельности. Однако для поддержания этой деятельности на достигнутом уровне и ее расширения потребуются сделать дальнейшие шаги по упрощению регулирования в строительном секторе.

Надлежащее регулирование строительства необходимо и по другим причинам. В январе 2017 года в Шахане (Карагандинская область) обрушилось многоэтажное жилое здание, в результате чего погибли девять человек. Несколько месяцами ранее также обрушилась секция недавно

построенного здания международной выставки в Астане.³ Надежные механизмы контроля за новым строительством помогают защитить население от ненадежных зданий.

Системы выдачи разрешений и инспектирования строительства, функционирующие надлежащим образом, также способствуют укреплению права собственности и накоплению капитала.⁴ Руководство Казахстана подтвердило необходимость упрощения процессов выдачи разрешений на строительство и землепользования, что отражено в национальной программе «100 конкретных шагов» по реализации долгосрочной стратегии модернизации.⁵

КАК СИСТЕМА ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ НА СТРОИТЕЛЬСТВО РАБОТАЕТ В КАЗАХСТАНЕ?

Закон Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» лежит

в основе национальной нормативно-правовой базы строительной деятельности. Нормативно-правовые акты, объединяемые русским акронимом СНиП (Строительные нормы и правила), охватывают технические аспекты градостроительной и строительной деятельности. Кроме того, муниципальные и региональные органы власти играют заметную роль в утверждении планов строительства и осуществлении надзора за процессом строительства.

Процесс получения разрешений на строительство можно разделить на 10 основных этапов (Рисунок 4.1). Для прохождения этих этапов требуется выполнить 18 процедур в Астане и 19 процедур в семи других обследованных регионах, что на 7 процедур больше, чем в среднем для стран ОЭСР с высокими доходами и на 3 процедуры больше, чем в среднем по региону Европы и Центральной Азии. Одиннадцать процедур необходимо завершить до начала строительства. Для согласования только проектной документации (этапы 2-4) требуется

Что измеряет индикатор «получение разрешений на строительство»?

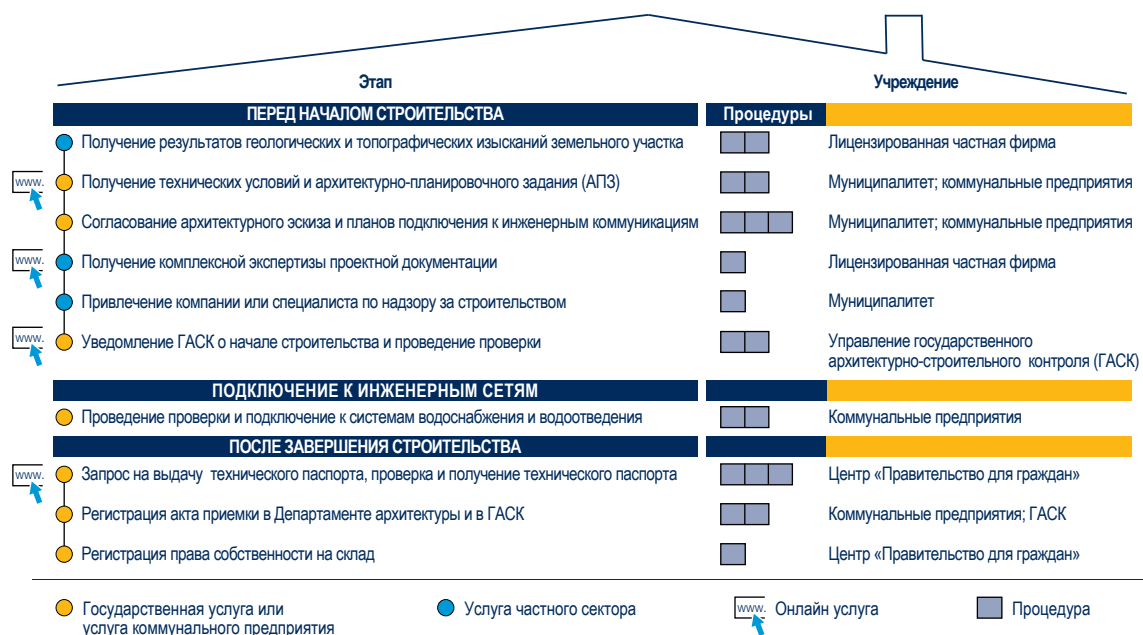
Для измерения легкости получения разрешений на строительство в отчете «Doing Business» («Ведение бизнеса») учитывались процедуры, время и затраты, которые малому или среднему бизнесу требуется пройти, потратить и понести для получения разрешений, необходимых, чтобы построить простой коммерческий склад и подключить его к системе водоснабжения и водоотведения. Исследование учитывает все проверки и свидетельства, необходимые до, во время и после окончания строительства склада. Предполагается, что склад находится в пригородной зоне рассматриваемого города, что он не располагается в специальной экономической или промышленной зоне и что он будет использоваться для общего хранения безопасных материалов, таких как книги. Кроме того, в отчете «Doing Business» используется индекс контроля качества строительства, который применяется для измерения качества нормативного регулирования и контроля за строительством. На этот индекс приходится одна четверть показателя удаленности от передового рубежа по выдаче разрешений на строительство (см. Рисунок).

Получение разрешений на строительство: измерение эффективности и качества строительных норм и правил

Рейтинги составлены на основе баллов по показателю удаленности от передового рубежа по четырем индикаторам.



РИСУНОК 4.1 10 основных этапов получения разрешений на строительство включают 18–19 процедур в регионах Казахстана



Источник: База данных «Doing Business».

пройти 6 процедур и потратить до трех месяцев.

После получения результатов геологических и топографических изысканий на земельном участке предприниматель запрашивает градостроительные спецификации (известные как архитектурно-планировочное задание или АПЗ⁶) в муниципальном Департаменте архитектуры и соответствующие технические спецификации (технические условия) в компании по водоснабжению и водоотведению. Согласно закону предполагается, что Департамент архитектуры выполняет функции единой службы «одного окна». Он собирает все необходимые технические условия у соответствующих коммунальных предприятий, готовит архитектурно-планировочное задание и выдает заявителю этот документ и технические условия в едином пакете. Однако на практике принцип «одного окна» работает только в Алматы и Астане. В шести других

регионах быстрее получить эти документы напрямую от коммунальных предприятий и в Департаменте архитектуры. Причина в том, что коммунальные предприятия не соблюдают официальный срок в пять рабочих дней, установленный для выдачи технических условий, что нарушает работу механизма «одного окна».⁷ С другой стороны, у Департамента архитектуры нет формальных механизмов (таких как онлайн-платформы или протоколы взаимодействия) для своевременного получения технических условий от коммунальных предприятий и их обработки.

Во всех восьми регионах заявителю необходимо согласовать архитектурный эскиз, прежде чем начать разработку основного проекта. Затем заявитель должен согласовать планы подключения к инженерным сетям (на которых указано планируемое размещение инженерных коммуникаций) с теми же коммунальными предприятиями, которые выдают технические условия, а также с Департаментом

архитектуры. Постоянные комиссии при Департаменте архитектуры проводят заседания для утверждения таких планов еженедельно. На этих заседаниях также присутствуют представители различных коммунальных предприятий. Однако на практике для утверждения документов заявитель обращается в каждое коммунальное предприятие отдельно. Этот процесс неофициально называется *бегунок*. В результате до начала строительства заявитель должен не менее двух раз встретиться с представителями коммунальных предприятий. Сначала, чтобы получить технические условия, а затем, чтобы согласовать планы подключения к инженерным сетям.

Следующим шагом является комплексная экспертиза архитектурных и инженерных проектов, которые уже были проверены на предыдущих этапах (Рисунок 4.2). Таким образом, процесс проверки включает три отдельных согласования: одно с коммунальными предприятиями, второе

РИСУНОК 4.2 Для согласования проекта в Казахстане требуется шесть раз посетить три отдельные организации



Источник: База данных «Doing Business».

с Департаментом архитектуры и третьем с аккредитованной частной фирмой. До 2016 года процесс был еще более сложным и включал три

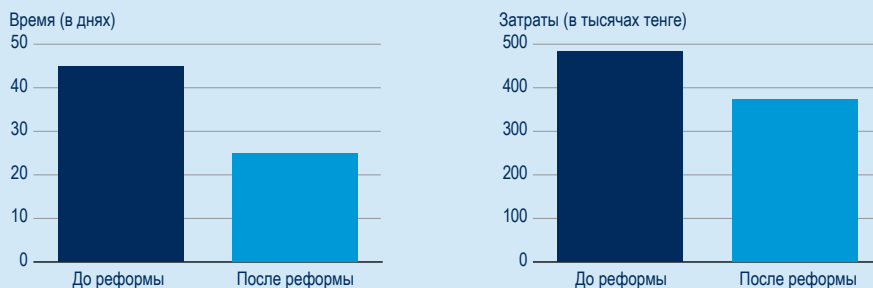
дополнительных согласования, которые сейчас включены в комплексную экспертизу, проводимую аккредитованной фирмой (Справка 4.1).

Перед началом строительных работ, после согласования проекта заявитель должен уведомить Управление государственного

СПРАВКА 4.1 Упрощенный процесс экспертизы строительных проектов в Казахстане

С 1-го января 2016 года экспертиза строительных проектов проводится через онлайн-платформу (epsd.kz) — систему «одного окна», которая объединила согласование с санитарно-эпидемиологическими, противопожарными и экологическими органами в одно комплексное согласование.^a Эта реформа позволяет предпринимателям экономить 20 дней (см. Рисунок). Правительство делегировало эту услугу аккредитованным частным фирмам в отношении технически несложных зданий, и заявило о своем намерении полностью приватизировать этот сектор в среднесрочной перспективе, что потенциально приведет к переориентации на частный сектор контрактов на сумму приблизительно 70 миллионов долларов США в год.^b Реформа уже привела к созданию активного рынка проектных консалтинговых услуг, а возникшая конкуренция привела к снижению затрат на проведение экспертизы более чем на 20%.^c В Казахстане также ответственность за строительный надзор была передана аккредитованным частным экспертам, что устранило опасения по поводу обременительного вмешательства государства в процесс строительства.^d

Реформирование строительной экспертизы привело к сокращению продолжительности процесса на 20 дней и затрат почти на четверть



Источник: База данных «Doing Business».

a. Закон Республики Казахстан № 269-V от 29-го декабря 2014 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам кардинального улучшения условий для предпринимательской деятельности в Республике Казахстан».

b. Согласно официальной государственной статистике, в 2016 году были произведены строительные работы на сумму 17 млрд. долларов США. Оценка проекта обычно обходится приблизительно в 0,4% общих затрат на строительство, что позволяет сделать предположение о том, что общая потенциальная стоимость контрактов составит приблизительно 70 миллионов долларов США. Статистика по строительству приводится на веб-сайте Комитета по статистике Республики Казахстан: http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersConstruction?_afriLoop=14558832360744467#%40%3F_afriLoop%3D14558832360744467%26_def_ctrl-state%3D103flpxet2_50.

c. База данных «Doing Business».

d. В соответствии со статьей 38 Закона Республики Казахстан № 269-V от 29-го декабря 2014 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам кардинального улучшения условий для предпринимательской деятельности в Республике Казахстан», с 1-го января 2016 года вновь построенные здания вводятся в эксплуатацию заказчиками, строительными подрядчиками и компаниями по архитектурному проектированию и техническому надзору без привлечения представителей государственных органов.

архитектурно-строительного контроля (ГАСК) о начале строительства, нанять компанию по техническому надзору и принять инспекцию ГАСК. Разрешение на строительство не выдается; этот этап был заменен в 2012 году уведомлением ГАСК онлайн о начале строительства.⁸

Во время строительства коммунальное предприятие водоснабжения и водоотведения проводит инспектирование объекта, чтобы проверить и утвердить трассы подключения к инфраструктуре. Земляные и водопроводно-канализационные работы по подключению к системам водоснабжения и водоотведения обычно выполняются строительной компанией. После окончания работ представители коммунального предприятия посещают объект и производят подключение здания к системам водоснабжения и водоотведения.

После завершения строительства, заявитель должен получить технический паспорт на здание (документ, в котором указаны технические характеристики здания). Этот этап

включает три процедуры: подача заявки по принципу «одного окна» в Центре Обслуживания Населения Государственной корпорации «Правительство для граждан», проведение проверки для технического обследования и получение технического паспорта. Затем заявитель подает два обязательных уведомления об окончании работ: одно в ГАСК, а другое в Департамент архитектуры, которые регистрируются и хранятся в этих учреждениях. И, наконец, заявитель направляет документы для регистрации прав собственности на здание через местный центр Государственной корпорации «Правительство для граждан».

Какие существуют различия между регионами в проведении процесса?

Эффективность процесса выдачи разрешений на строительство существенно различается в восьми обследованных регионах Казахстана (Таблица 4.1). Получить все согласования, необходимые для строительства склада и его подключения к системе водоснабжения и

водоотведения, легче всего в Алматы и Костанайе, и труднее всего в Южно-Казахстанской области (Шымкент). В Костанайе застройщики могут завершить процесс, состоящий из 19 процедур, за 133 дня, потратив на это 1,6% стоимости склада. В Южно-Казахстанской области (Шымкент) для этого им потребуются дополнительно 72 дня в основном из-за продолжительного процесса получения архитектурно-планировочного задания (АПЗ), технических условий и согласования планов подключения к инженерным сетям. В целом, Алматы находится ближе всех к международной лучшей практике: во всемирном масштабе он занял бы место в районе 70-го перцентиля, аналогично Канаде (57-е место в глобальном рейтинге 190 стран). В отличие от этого региона, Южно-Казахстанская область (Шымкент) заняла бы место ниже 50-го перцентиля, на уровне Анголы (111-е место в рейтинге).

Несмотря на наличие многочисленных требований, процесс получения разрешений на строительство проходит довольно быстро. В среднем в этих восьми регионах процесс занимает 148 дней, что меньше, чем в среднем по региону Европы и Центральной Азии (163 дня) (Рисунок 4.3). В городе Алматы для этого требуется всего 123 дня, что примерно равно времени, затрачиваемому в Афинах, Греция (124 дня). В Астане процесс занимает 144 дня, что немного больше, чем в Бишкеке, Кыргызская Республика (142 дня), но меньше, чем в Варшаве, Польша (153 дня).

Согласования с агентствами по авторскому надзору и коммунальными предприятиями являются основными факторами различий между регионами по затрачиваемому времени. Для получения архитектурно-планировочного задания (АПЗ) меньше всего времени требуется в Караганде (5 дней), а в

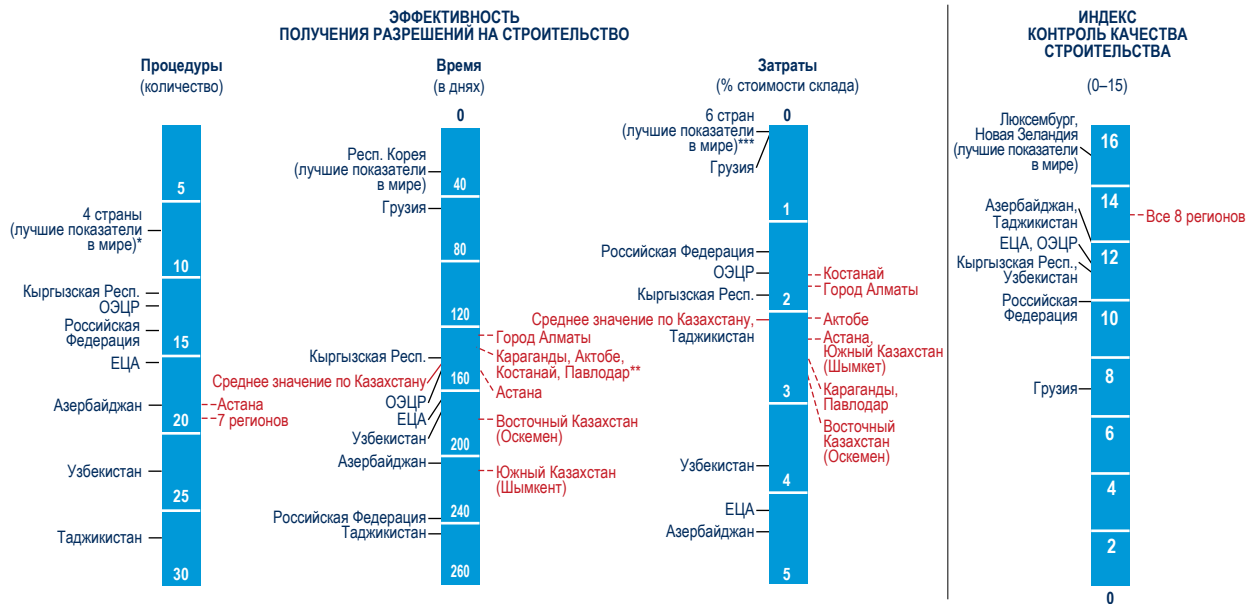
ТАБЛИЦА 4.1 Где в Казахстане получить разрешение на строительство легко, а где нет?

Регион	Рейтинг	Балл удаленности от передового рубежа (0–100)	Процедуры (количество)	Время (в днях)	Затраты (% стоимости склада)	Индекс контроля качества строительства (0–15)
Город Алматы	1	73,61	19	123	1,7	13
Костанай	2	73,00	19	133	1,6	13
Караганды	3	72,48	19	128	2,3	13
Астана	4	72,45	18	144	2,2	13
Актобе	5	72,38	19	132	2,1	13
Павлодар	6	71,81	19	137	2,3	13
Восточный Казахстан (Оскемен)	7	68,54	19	179	2,5	13
Южный Казахстан (Шымкент)	8	67,03	19	205	2,2	13

Источники: База данных «Doing Business».

Примечание: Рейтинги основаны на среднем балле удаленности от передового рубежа в отношении процедур, времени и затрат, связанных с получением разрешений на строительство, а также на индексе контроля качества строительства. Удаленность от передового рубежа нормализована в диапазоне от 0 до 100, при этом 100 представляет собой уровень лучшей практики (чем выше балл, тем лучше). Более подробная информация приведена в главе «Об отчетах «Doing Business» и «Doing Business» в Казахстане на 2017 год».

РИСУНОК 4.3 Получение разрешений на строительство в Казахстане связано с выполнением многочисленных требований, но также соответствует высоким стандартам качества



Источник: База данных «Doing Business».

Примечание: ОЭЦР—среднее значение для стран ОЭЦР с высокими доходами; ЕЦА—среднее значение для стран Европы и Центральной Азии.

* Это Дания, Грузия, Маршалловы Острова и Швеция.

** Указанное время является средним значением для этих четырех городов: Караганда (129 дней), Актобинск (133 дня), Костанай (134 дня) и Павлодар (138 дней).

*** Это Доминика, Монголия, Словацкая Республика, Сент-Винсент и Гренадины, Таиланд, Тринидад и Тобаго.

Южно-Казахстанской (Шымкент) и Восточно-Казахстанской (Оскемен) областях процесс длится более, чем в четыре раза дольше (23 дня и 22 дня соответственно). Задержки с выдачей этого документа довольно распространены в Казахстане. Они упоминались как одно из главных препятствий для предпринимателей.⁹ Для согласования архитектурного эскиза в Павлодарской области требуется всего неделя и приблизительно две недели в Актобинской, Карагандинской и Восточно-Казахстанской (Оскемен) областях. Для этого требуется больше трех недель в Алматы, Астане и Костаная, что значительно больше срока, установленного соответствующим стандартом государственной услуги (Рисунок 4.4).¹⁰ В Астане относительно долгое ожидание согласования архитектурного эскиза связано с особым статусом города

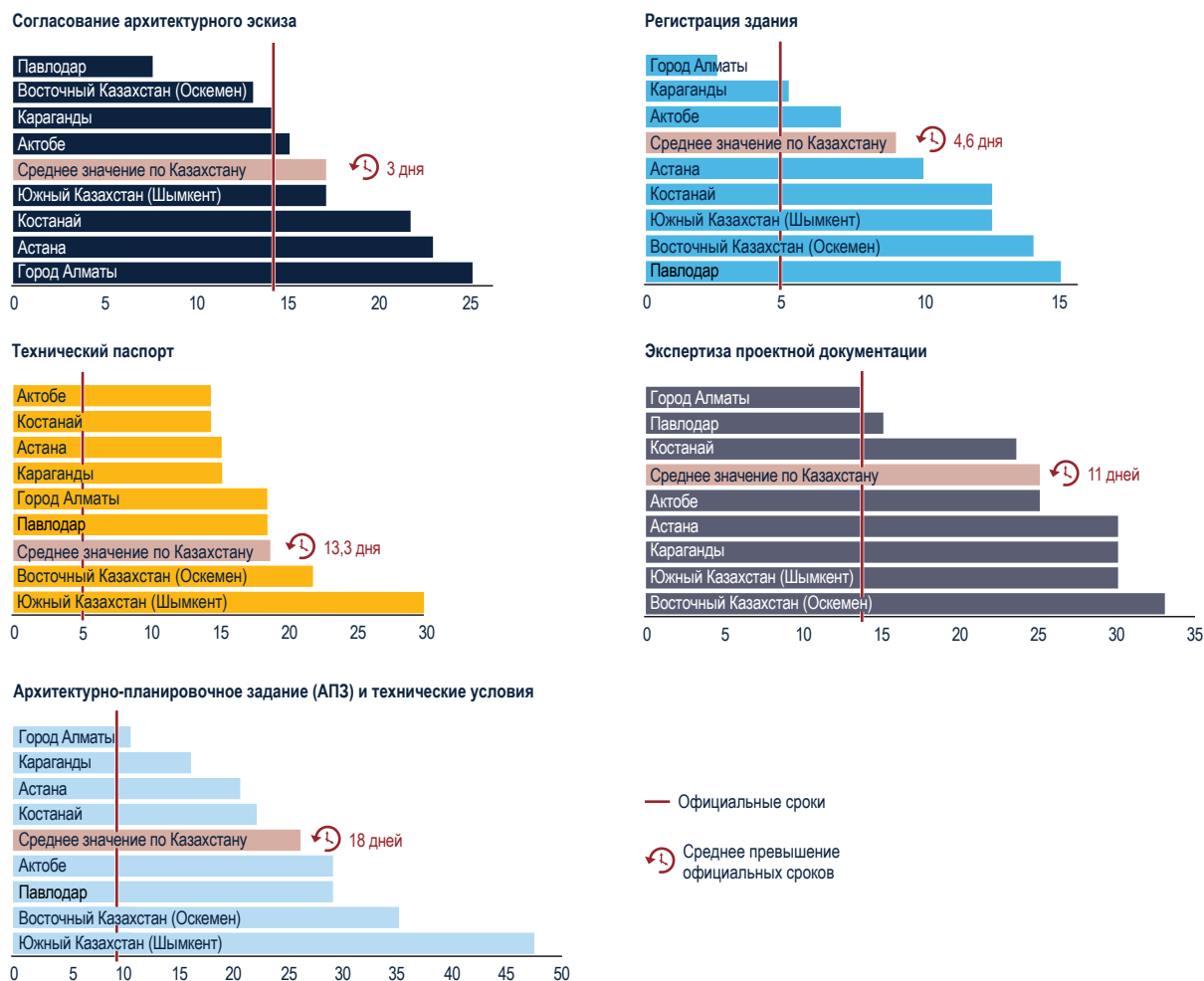
как столицы государства, что влечет за собой более тщательное изучение чертежей.

Согласование с коммунальными предприятиями планов подключения к инженерным сетям занимает неделю в Астане, но почти три недели в Южно-Казахстанской области (Шымкент). В Южно-Казахстанской области (Шымкент) комиссия, которая собирается еженедельно для согласования планов, обычно рассматривает только часть представленных проектов, что приводит к задержкам.¹¹ Экспертиза проектной документации лицензированной частной фирмой проводится через онлайн-платформу (epsd.kz), что позволяет заявителю представлять документы в электронном виде.¹² Однако в большинстве регионов в результате внесения многочисленных изменений в проект и проведения

нескольких этапов консультаций, этот процесс обычно превышает официальный срок в 10 рабочих дней (14 календарных дней). На практике время варьируется от двух недель в Алматы и Павлодарской области до 33 дней в Восточно-Казахстанской области (Оскемен). Система привлечения экспертов из частного сектора является относительно новой (она была введена в 2016 году), что частично объясняет различия в длительности экспертизы проектной документации. В небольших городах только несколько экспертов частного сектора имеют право проводить экспертизы.¹³

В целом, получение разрешений на строительство занимает больше всего времени в Восточно-Казахстанской области (Оскемен), 179 дней, и в Южно-Казахстанской области (Шымкент), 205 дней. В

РИСУНОК 4.4 Официальные сроки проведения процедур выдачи разрешений на строительство плохо соблюдаются в Казахстане



Источник: База данных «Doing Business».

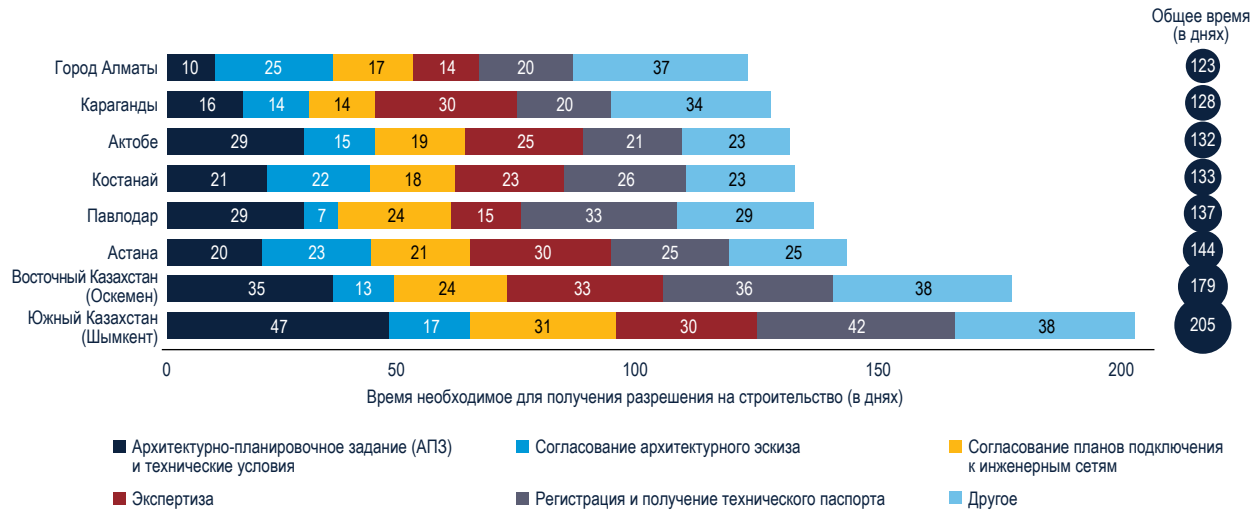
Восточно-Казахстанской области задержки можно частично объяснить непропорционально большим объемом строительной деятельности в областном центре: несмотря на относительно скромные размеры города Оскемен, в 2016 году объемы коммерческого строительства в этом городе были выше, чем в Алматы, Астане или областном центре любого из других пяти регионов.¹⁴ Центр Южно-Казахстанской области, Шымкент, по населению равен Астане, но имеет заметно более низкие объемы строительства. Тем не менее, строителям в Шымкенте

приходится тратить на процесс получения разрешений на строительство в среднем на два месяца больше, чем их коллегам в Астане. Самые большие задержки происходят при получении технических условий, архитектурно-планировочных заданий (АПЗ) и согласовании планов подключения к инженерным коммуникациям из-за плохой координации между коммунальными предприятиями и Департаментом архитектуры (Рисунок 4.5).

Затраты на получение разрешений на строительство колеблются от 1,6%

стоимости склада в Костанайской области до 2,5% (или почти на 60% больше) в Восточно-Казахстанской области (Оскемен). Средние затраты (2,1% стоимости склада) являются половиной среднего значения по региону Европы и Центральной Азии (4,2%) а также среднемирового значения (4,5%). Плата за услуги, предоставляемые государством, является одинаковой по всему Казахстану. Эта плата включает сборы за выдачу технического паспорта (71 287 казахстанских тенге или 378 долларов США) и за регистрацию права собственности на здание (21 210

РИСУНОК 4.5 Архитектурно-планировочные задания и технические условия является основными факторами различий в сроках получения разрешений на строительство



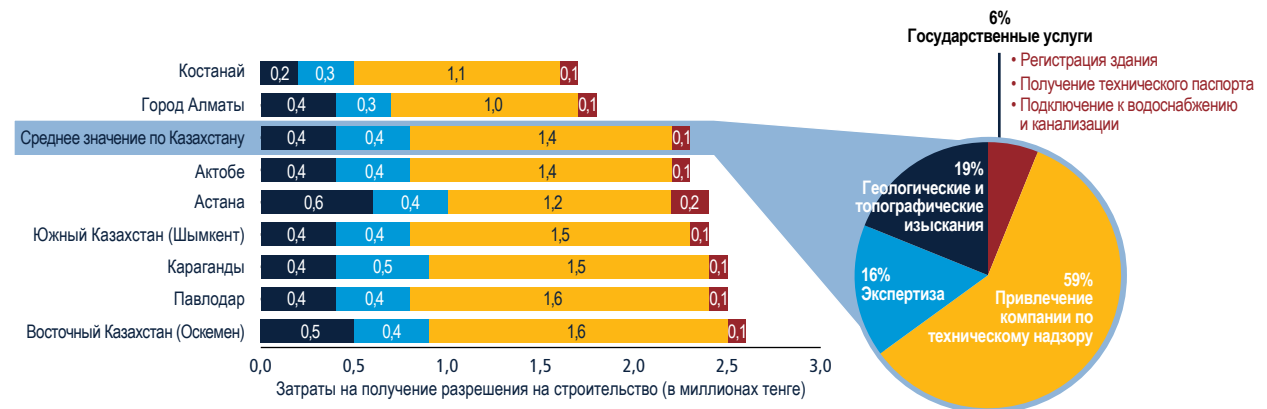
Источник: База данных «Doing Business».

казахстанских тенге или 112 долларов США при обычной регистрации и 63 630 казахстанских тенге или 337 долларов США при ускоренной регистрации). Плата за подключение к системам водоснабжения и водоотведения, взимаемая коммунальными предприятиями в каждом регионе, основана на их внутренних структурах затрат и операционных факторах

и колеблется в пределах от 7 600 казахстанских тенге в Караганде (40 долларов США) до 140 038 казахских тенге (743 долларов США) в Астане. В городе Алматы подключение к системам водоснабжения и водоотведения осуществляется бесплатно. Поскольку большинство государственных услуг предоставляется

бесплатно, на оплату услуг частного сектора в среднем приходится приблизительно 94% затрат на получение разрешений на строительство. Плата, взимаемая компаниями по техническому надзору за проведение надзора за строительством на объекте, в среднем составляет приблизительно 60% всех затрат (Рисунок 4.6). Размеры оплаты

РИСУНОК 4.6 На услуги частного сектора приходится 94% затрат на получение разрешений на строительство, при этом доля затрат на технический надзор за строительством является наибольшей



Источник: База данных «Doing Business».

Примечание: Оценки затрат основаны на тематическом исследовании склада в рамках «Doing Business».

колеблются от 0,9% до 1,5% общих расходов на строительство. Размер оплаты ниже в Астане и Алматы (1 178 680 казахстанских тенге или 6 250 долларов США и 981 115 казахстанских тенге или 5 202 долларов США соответственно, согласно расчетам для склада, произведенным в тематическом исследовании «Doing Business»), возможно из-за большой рыночной конкуренции. Оплата обычно выше в небольших городах, таких как Павлодар и Оскемен (1 637 894 казахстанских тенге или 8 685 долларов США). В небольших городах, где действует немного местных аккредитованных фирм по надзору за строительством, некоторые строители нанимают фирмы из Алматы и Астаны для более крупных проектов и в результате платят больше.

Необходима не только эффективность, но также и контроль качества строительства

Казахстан имеет хорошие показатели по индексу контроля качества строительства, который используется для оценки качества строительного регулирования и контроля в шести основных областях (из 15 возможных баллов): качество нормативного регулирования строительства (2 балла); контроль качества до (1), во время строительства (3) и по завершению строительства (3); режимы юридической ответственности и страхования (2); и профессиональная квалификация (4). Страна получила 13 баллов из 15 возможных, что выше среднего балла по региону Европы и Центральной Азии—11,3 (Таблица 4.2). Поскольку Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», а также СНиП применяются единообразно во всем Казахстане, по баллам между регионами нет никаких различий.

В Казахстане строительные нормы и правила, а также информация обо

ТАБЛИЦА 4.2 Казахстан вошел в 15% лучших экономик мира по индексу контроля качества строительства

	Казахстан	Беларусь	Азербайджан	Таджикистан	Кыргызская Республика	Российская Федерация	Великобритания
Индекс контроля качества строительства (0–15)	13	13	12	12	11	10	9
Качество нормативного регулирования строительства (0–2)	2	2	2	2	2	2	2
Контроль качества перед началом строительства (0–1)	1	1	1	1	1	1	1
Контроль качества во время строительства (0–3)	2	2	2	2	2	2	3
Контроль качества по завершению строительства (0–3)	3	3	3	3	3	0	3
Режимы юридической ответственности и страхования (0–2)	1	1	0	0	0	1	0
Профессиональная квалификация (0–4)	4	4	4	4	3	4	0

Источники: База данных «Doing Business».

Максимальные баллы

всех необходимых этапах получения разрешений на строительство размещаются в свободном доступе на онлайн-платформе государственных услуг (egov), а также распространяются в виде брошюр и печатных материалов в компетентных органах, а в нормативно-правовых актах, доступных онлайн, четко указываются размеры сборов за государственные услуги (что дало полных 2 балла за качество нормативного регулирования строительства). Во всем мире в большинстве стран нормативно-правовые акты в области строительства доступны гражданам.

Местные органы власти в Казахстане укомплектованы лицензированными инженерами, которые проверяют строительные планы на соответствие строительным нормам и правилам и активно участвуют в работе комитетов, отвечающих за согласование

планов (1 полный балл за контроль качества до начала строительства).

В законах Казахстана четко определены требования к проведению контроля в ходе строительства и указано, что контроль является обязанностью разработчика проекта (штатного, для целей тематического исследования), и сторонней компании по надзору за строительством (компания по техническому надзору).¹⁵ Компания по техническому надзору должна предоставлять ежемесячные отчеты в областную администрацию. Однако хотя в Казахстане был принят закон, в котором указаны категории риска для зданий, этот закон не затрагивает процедуры надзора за строительством (в результате чего было дано 2 балла из 3 по контролю качества во время строительства).¹⁶

Согласно закону, заключительные проверки после окончания

строительства должны проводиться штатным инженером и сторонней компанией по техническому надзору перед подписанием «акта приемки», который является формой акта ввода в эксплуатацию (полные 3 балла за контроль качества после окончания строительства). В большинстве стран мира, включая большинство стран Европы и Центральной Азии, также действует такое требование.

Конструктивные дефекты здания часто выявляются только после его пуска в эксплуатацию. В большинстве стран ответственность за такие дефекты совместно несут подрядчик и архитектор, а страхование от таких дефектов является обязательным только в некоторых странах. В Казахстане, Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» и Гражданский кодекс содержат положения в отношении ответственности за конструктивные дефекты, но какая-либо юридическая обязанность оформлять страховой полис для покрытия затрат, связанных с выявлением возможных дефектов, не предусмотрена (по этой причине назначен 1 балл из 2-х возможных за режимы юридической ответственности и страхования). Во всем мире только приблизительно в 20% стран действует требование о страховании от конструктивных дефектов. Из стран Европы и Центральной Азии только в Албании, Болгарии и Сербии действуют режимы ответственности и страхования затрат на устранение конструктивных дефектов.

Важно, чтобы у специалистов, отвечающих за выдачу разрешений на строительство, была необходимая техническая квалификация. В Казахстане действуют официальные нормативно-правовые акты, в которых указаны требования как к техническим специалистам, которые проводят анализ чертежей, так и к тем, кто осуществляет надзор за

строительством на объекте (полные 4 балла за профессиональную квалификацию). Во всем мире только приблизительно в 30% стран действуют квалификационные требования к обеим группам специалистов, а в регионе Европы и Центральной Азии таких стран более 65%.

ЧТО МОЖНО УЛУЧШИТЬ?

Казахстан добился заметных успехов на пути модернизации и оптимизации процесса выдачи разрешений на строительство. Но процесс все еще остается сложным. В сфере выдачи разрешений на строительство (согласно исследованию, эта сфера регулирования особенно подвержена коррупции во всем мире), сложность может идти рука об руку с коррупцией. Но там, где процесс выдачи разрешений является менее обременительным, уровень коррупции снижается (Рисунок 4.7). В Казахстане возможности для дальнейшего реформирования заключаются в более широком использовании

онлайн-платформ, улучшении функциональности механизмов «одного окна», оптимизации процедур перед началом строительства и соблюдении официальных сроков.

Расширение перечня онлайн-услуг по получению разрешений на строительство

Из 18–19 процедур, связанных с получением разрешений на строительство в Казахстане, только 4 могут быть проведены через онлайн-платформы. Несколько других процедур можно легко подключить к этим платформам, что приведет к сокращению количества контактов с третьими сторонами и повышению эффективности. Одним из примеров является уведомление о завершении строительства (акт приемки), которое строители должны представлять как в Управление государственного архитектурно-строительного контроля (ГАСК), так и в Департамент архитектуры. Эти процедуры можно легко интегрировать в хорошо функционирующую онлайн-платформу для приема уведомлений и предоставления

РИСУНОК 4.7 Менее обременительные требования при получении разрешений на строительство ведут к снижению коррупции



Источники: База данных «Doing Business»; база данных Обзора предприятий, Всемирный банк, <http://www.enterprisesurveys.org>.
Примечание: Зависимость является существенной на 1%-м уровне и остается существенной после учета дохода на душу населения.

других государственных услуг (egov), избавив заявителей от необходимости отдельно посещать эти учреждения. В других странах, включая Данию, Нидерланды и Российскую Федерацию (в Москве), были введены электронные уведомления о завершении строительства.

Расширение функциональности системы «одного окна»

В городе Алматы и Астане заявители могут получить градостроительные спецификации (архитектурно-планировочное задание или АПЗ) и соответствующие технические условия в одном пакете в муниципальном Департаменте архитектуры, который выступает в качестве «одного окна», не только выдавая архитектурно-планировочные задания, но также и получая технические условия от коммунальных предприятий. В обоих муниципалитетах успешно согласовываются сроки и четко разделяются обязанности по выдаче этих документов. В Астане коммунальное предприятие водоснабжения и водоотведения приняло официальный срок в 5 рабочих дней (10 для сложных зданий) для выдачи технических условий, что соответствует стандарту государственной услуги по выдаче архитектурно-планировочного задания.¹⁷ В Алматы на веб-сайте коммунального предприятия четко указано, что заявки на выдачу технических условий должны направляться в Департамент архитектуры.¹⁸ В других регионах, где плохая координация и отсутствие формальных механизмов взаимодействия сделали систему «одного окна» практически нефункциональной, этот процесс затягивается в среднем на 20 дней.

В Казахстане можно было бы улучшить функционирование существующих механизмов «одного окна» за счет создания онлайн-платформы для улучшения координации между

коммунальными предприятиями и Департаментом архитектуры. Такая платформа позволила бы производить электронный обмен и архивировать техническую документацию, и создала бы форум для обсуждения технических вопросов в режиме реального времени. Казахстан мог бы последовать примеру Сербии, которая недавно добилась заметного повышения эффективности за счет объединения выдачи технических условий и спецификаций объекта (аналогичных архитектурно-планировочному заданию) через он-лайн систему. Подобные примеры можно встретить в Объединенных Арабских Эмиратах и в Российской Федерации. В 2009 году, в Дубае была введена он-лайн система согласования документов с коммунальными предприятиями, что позволило достичь существенного сокращения времени согласования. В Москве были интегрированы процедуры получения градостроительного плана земельного участка (подобных архитектурно-планировочному заданию) и технических условий коммунальных предприятий за счет введения электронного обмена технической документацией между учреждениями.¹⁹

Интеграция градостроительных спецификаций и информации о пропускной способности инженерных сетей в онлайн-платформы

В среднесрочной перспективе, в Казахстане можно было бы создать свою современную систему цифровых карт зонирования для интеграции градостроительных спецификаций и информации об инженерных сетях в онлайн-платформу, доступную для граждан или для аккредитованных проектных фирм. Это избавило бы заявителей от необходимости получать архитектурно-планировочные задания и технические условия, так как на картах зонирования уже будут указаны градостроительные

спецификации и доступная пропускная способность инженерных сетей в каждом районе муниципалитета.

В Словении технические проекты и карты зонирования стали доступными онлайн с 2012 года, что позволило специалистам самим получать карты землепользования и геодезические данные.²⁰ В большинстве стран Европейского союза, пропускная способность инженерных сетей интегрирована в системы зонирования.²¹ Например, в Дании и Швеции на юридически обязывающих планах районов представлены подробные рекомендации по планированию и требования к проектированию, которые включают всю информацию, необходимую для подготовки проекта здания.

Хотя для подготовки подробного плана застройки района требуется время и усилия, она экономит значительные ресурсы при разработке проектов и повышает прозрачность критериев утверждения или отклонения планов строительства.²² В Алматы уже были сделаны первые шаги в этом направлении, когда обновленный генеральный план и правила зонирования стали доступны он-лайн (almaty.genplan.kz).

Упрощение требований по утверждению проектов

Предприниматели, которые проходят процесс получения разрешений на строительство в Казахстане, тратят много времени и усилий на многочисленных уровнях согласования в различных учреждениях, некоторые из которых выполняют дублирующие функции. Например, можно было бы достичь существенного повышения эффективности за счет объединения процедур, связанных с утверждением планов подключения к инженерным сетям или регистрации прав собственности на завершенные строительством здания.

Хотя планы подключения к инженерным сетям официально утверждаются комиссией, представляющей коммунальные предприятия и Департамент архитектуры, отсутствие координации между ответственными организациями означает, что на практике заявителям приходится обращаться в каждое из них отдельно. Затем этот процесс дублируется, когда архитектурные и инженерные планы рассматриваются частной фирмой при проведении комплексной экспертизы (см. Рисунок 4.2). Можно было бы отменить согласование документов с коммунальными предприятиями и Департаментом архитектуры, включив технические условия коммунальных предприятий в онлайн-платформу для проведения экспертизы (epsd.kz). Это позволило бы частной фирме проверять планы подключения к инженерным сетям на предмет соблюдения этих условий. Такое изменение позволило бы упростить процесс, сократив при получении разрешения на строительство количество процедур на две и сэкономяв предпринимателям почти месяц.

Другая возможность состоит в объединении процедур регистрации прав собственности на здания и получения технических паспортов. Поскольку обе процедуры находятся в ведении Государственной корпорации «Правительство для граждан» и предусматривают представление одинакового комплекта документов, их можно было бы объединить в процедуру с одним заявлением, которое заявитель мог бы подать в местный центр Государственной корпорации «Правительство для граждан». После выдачи технического паспорта, центр Государственной корпорации «Правительство для граждан» мог бы автоматически передать пакет документов в Министерство юстиции для регистрации здания. Это усовершенствование избавило

бы заявителя от необходимости дважды посещать центр.

Введение более обоснованных сроков для улучшения соблюдения законов

Хотя для исполнения 5 из этих 18–19 процедур, связанных с получением разрешений на строительство, установлены сроки, на практике они редко соблюдаются (см. Рисунок 4.4). Сложно обеспечить соблюдение сроков экспертизы проектной документации, проводимой частными организациями. Кроме того, в применении к технически сложным проектам, которые рассматриваются предприятием «Государственная вневедомственная экспертиза проектов» (Госэкспертиза), требования по соблюдению негибких сроков может быть нецелесообразным из-за различного характера проектов, и неопределенности в отношении необходимых потенциальных пересмотров и изменений. Вместо этого, в Казахстане можно было бы последовать примеру Сингапура и принять целевой диапазон для согласования проектов, например, ввести требование о том, что 90% проектов должны быть согласованы через определенное количество дней. Это дало бы некоторую гибкость в определении приоритетности проектов в соответствии с их сложностью и временем, необходимым для их анализа. Поскольку такая система увеличивает возможности эксперта действовать по своему усмотрению, также потребуются внедрить надежный механизм подотчетности и прозрачности.

Совершенствование механизмов проверки, основанных на оценке рисков

В Казахстане здания классифицируются по категориям риска, что влияет на виды необходимых согласований и соответствующие сроки.

Но категории риска не учитываются в процессе проверки,²³ которая осуществляется сторонними компаниями по техническому надзору и штатными инженерами.²⁴ Введение четко определенных уровней проверки для каждой категории риска улучшило бы общий контроль качества, и обеспечило бы более эффективное распределение ресурсов как компаниями по техническому надзору, так и клиентами (строителями). Наряду с этим следует принять более жесткие требования к лицензированию и внедрить механизмы наложения санкций, предназначенные для предотвращения потенциального риска для безопасности по причине коррупции или халатности.

В штате Квинсленд (Австралии), требования к проведению проверок связаны с категориями риска зданий, которые определяются высотой и общей площадью, сложностью проекта, опытом разработчиков и строителей, а также климатическими условиями. Хотя для всех зданий существует ряд обязательных проверок, проекты с более высокими рисками подвергаются гораздо более жесткому контролю.²⁵ В Великобритании (где, как и в Казахстане, проверки разрешено проводить лицензированным экспертам частного сектора) уровень риска для проведения проверки определяется путем оценки таких критериев, как размер и сложность здания, опыт и квалификация строителей, грунтовые воды и другие опасности, связанные с устойчивостью грунта, а также альтернативные средства обеспечения соблюдения норм и правил.²⁶

Введение требования об обязательном страховании для покрытия ущерба от строительных дефектов

Страхование с целью покрытия затрат, связанных с устранением конструктивных дефектов, является

выгодным как для заказчиков, так и для подрядчиков, и способствует росту объемов строительства, особенно для малых и средних строительных компаний.²⁷ В Казахстане нет требований об обязательном страховании для покрытия затрат на устранение конструктивных дефектов, выявленных после окончания строительства. Во многих развитых странах также отсутствуют конкретные требования закона о таком страховании, однако там обычно применяются статьи типового контракта, которые устанавливают режим ответственности и требования о страховании в отношении конструктивных дефектов.²⁸ В Казахстане контракты на строительство обычно не содержат таких положений.

Казахстан мог бы последовать примеру Дании или Франции, которые раньше других ввели режим обязательного страхования. В обеих странах предусмотрено страхование на десятилетний период. В Дании действует требование о страховании при строительстве нового постоянного жилья. Муниципалитеты проверяют срок действия страховки до выдачи разрешения на строительство и после завершения строительства, при выдаче разрешения на эксплуатацию. Во Франции такое же требование применяется ко всем новым зданиям, независимо от их целевого назначения.²⁹ Необходимы два уровня покрытия конструктивных дефектов: страхование, оформляемое владельцами здания (*dommage ouvrage*) и страхование на десять лет, оформляемое строителями.

Первым шагом в Казахстане могло бы стать введение механизмов добровольного страхования. Затем государственно-частное партнерство между государством и строительной ассоциацией могло бы определить наиболее типичные случаи для страхования на десятилетний период и разработать

типовые пункты контракта. Также требование в отношении страхования на десятилетний период можно было бы ввести только для крупных проектов. Например, в Италии введено обязательное страхование на десять лет для проектов на суммы, превышающие 10 миллионов евро, которые заключаются через систему государственных закупок.³⁰

Снижение риска коррупции

Как и многие другие страны, Казахстан сталкивается с рисками коррупции в строительной индустрии. Строители иногда вносят несанкционированные изменения в утвержденные проекты или проводят работы, не имея необходимых разрешений, в надежде узаконить здание в будущем. Пока нет никакой системы, которая бы запрещала должностным лицам в местных органах авторского или строительного надзора иметь долю в частных проектных фирмах. В отношении надзора за строительством строители часто сообщают о необоснованных государственных проверках, подводимых в целях получения выгод.

Повышение прозрачности в сфере согласования строительных проектов и привлечение общественности являются хорошим способом снижения риска коррупции. Местные органы власти во многих странах с развитой экономикой, включая Новую Зеландию и скандинавские страны, публикуют разрешения на строительство, которые они выдают, на своих веб-сайтах. В Новой Зеландии требуется проводить публичные слушания для согласования строительных проектов определенной сложности, что устанавливает определенный уровень общественного контроля над процессом.³¹

Проблема необоснованных проверок может быть решена путем введения «предписаний об устранении нарушений» в отношении нарушений,

совершенных впервые, а также случаев, которые не представляют непосредственной опасности, в соответствии с лучшей практикой регулирования, применяемой в странах-членах ОЭСР.³² Это приведет к уменьшению дискреционных полномочий органа по контролю за строительством и ограничит физические проверки крупными нарушениями или повторными случаями отклонения от норм. Введение формальных механизмов апелляции против мер регулятивного контроля могло бы еще больше повысить законность процесса и предотвратить регулятивные злоупотребления. Такие механизмы повсеместно применяются в странах с развитой экономикой, включая Новую Зеландию, Швецию и Великобританию.

СНОСКИ

1. «Основные факторы роста ВВП в январе-ноябре 2016 года», Министерство национальной экономики Казахстана, информация скачана 6-го февраля 2017 года, <http://economy.gov.kz/ru/press-sluzhba/infografika/>.
2. «Затраты на строительные работы по источникам финансирования», Комитет по статистике Республики Казахстан, информация скачана 6-го февраля 2017 года, http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalld/homeNumbersInvestment?_afLoop=17955120493832594#%40%3F_afLoop%3D17955120493832594%26_adf.ctrl-state%3Dc8foofn2_26.
3. «Обрушение одной из конструкций на ЭКСПО - 2017 (обновление)», международное информационное агентство Казинформ, 16 ноября 2016 года, http://www.inform.kz/en/one-of-expo-2017-constructions-collapsed-updated_a2970201.
4. Группа Всемирного банка, Департамент инвестиционного климата, *Лучшая практика регулирования строительной деятельности и реформирование правоприменения: Рекомендации для реформаторов* (Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, 2013 год).
5. «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, 6 февраля 2017 года, <http://kisi.kz/en/pages/national-plan-%E2%80%9C100-precise-steps%E2%80%9D>.
6. АПЗ выдаются с использованием современной системы цифровых карт зонирования и генеральных планов.

7. Например, на своем веб-сайте «Костанай Су» указывает срок в 15 календарных дней для выдачи технических условий: <http://kostanay-su.kz/novosti/proizvodstvenno-tehnicheskij-otdel>, информация скачана 6-го февраля 2017 года. На своем веб-сайте «Ақбулак», который действует в Актобе, указывает срок в 10 рабочих дней (14 календарных дней) для оказания этой же услуги: <http://aoakbulak.kz/ru/article/tehnicheskije-usloviya>, информация скачана 6-го февраля 2017 года.
8. Закон Республики Казахстан № 36-V от 10-го июля 2012 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам сокращения разрешительных документов и оптимизации контрольных и надзорных функций государственных органов», размещенный по адресу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31230569#pos=1;173.
9. «Бизнесмены недовольны качеством ряда госуслуг,» Центр деловой информации «Капитал», 31 марта 2015 года, <https://kapital.kz/gosudarstvo/39148/biznesmeny-nedovolny-kachestvom-ryada-gosuslug.html>.
10. Согласно стандарту государственной услуги «Согласование эскиза (эскизного проекта) утвержденному Приказом и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 17 марта 2016 года № 137, срок согласования эскиза составляет 10 рабочих дней для технически несложных объектов и 15 для технически сложных. Склад из тематического исследования считается технически несложным зданием. Стандарт размещен по адресу: http://economy.gov.kz/ru/razrabotka-aktov/detail.php?ELEMENT_ID=69032.
11. Хотя в тематическом исследовании «Doing Business» учитывается только подключение к система водоснабжения и водоотведения, типичному зданию также необходимо подключение к системам газоснабжения, отопления и телефонным сетям, что в действительности удлинит процесс еще на два месяца.
12. Экспертиза технически сложных проектов в настоящее время проводится предприятием «Государственная вневедомственная экспертиза проектов» (Госэкспертиза). Уровень сложности определяется в соответствии с приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 28 февраля 2015 года № 165 «Об утверждении Правил определения общего порядка отнесения зданий и сооружений к технически и (или) технологически сложным объектам» с поправками, внесенными приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 3-го ноября 2015 года № 685.
13. «О прозрачности Госэкспертизы: интервью с начальником филиала Госэкспертизы в Алматы», 23-е июня 2015 года, <http://www.k-pro.kz/ru/statii/personalii/o-prozrachnosti-gosexpertizy.html>.
14. «Объемы завершенных строительных работ по видам объектов, 2016 год», Комитет по статистике Республики Казахстан, информация скачана 6-го февраля 2017 года: http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalld/homeNumbersInvestment?_afLoop=16897659870442980#%40%3F_afLoop%3D16897659870442980%26_adf.ctrl-state%3Dluaf08dzc_30.
15. Требования в отношении надзора, проводимого сторонними организациями, и внутреннего (или авторского) надзора предусмотрены в приказе Министра национальной экономики Республики Казахстан от 3 февраля 2015 года № 71 «Об утверждении Правил оказания инженеринговых услуг в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» (с поправками, внесенными 2-го декабря 2015), размещен по адресу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31683647.
16. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 28 февраля 2015 года № 165 «Об утверждении Правил определения общего порядка отнесения зданий и сооружений к технически и (или) технологически сложным объектам» с поправками, внесенными приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 3-го ноября 2015 года № 685, размещен по адресу: https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/stroitelstvo_i_arhitektura/id-V1500012344/.
17. «Технические условия», «Астана Су», информация скачана 6-го февраля 2017 года, <http://www.astanasu.kz/abonentam/tehnicheskije-usloviya.php>.
18. «Технические условия», «Алматы Су», информация скачана 6-го февраля 2017 года, http://www.almatsy.kz/?page_id=1362.
19. Решение Правительства Москвы от 29-го марта 2016 года (№ 137-ПП), размещено по адресу: <http://www.garant.ru/hotlaw/moscow/720520/>.
20. Всемирный банк, отчет «Doing Business» на 2017 год: *Равные возможности для всех* (Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк, 2016 год).
21. Всемирный банк, отчет «Doing Business» в Польше на 2015 год: *Сравнение регулирования предпринимательства для отечественных фирм в 18 городах с 188 другими странами* (Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк, 2015 год).
22. Всемирный банк, деловой климат в Швеции: *Возможности для предпринимателей за счет совершенствования регулирования* (Вашингтон, округ Колумбия: Группа Всемирного банка, 2014 год), <http://documents.worldbank.org/curated/en/596101468184733693/Swedens-business-climate-opportunities-for-entrepreneurs-through-improved-regulations>.
23. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 3 февраля 2015 года № 71 «Об утверждении Правил оказания инженеринговых услуг в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» (с поправками, внесенными 2-го декабря 2015 года), размещен по адресу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31683647.
24. Существует два уровня обязательного надзора за строительством. Первый - это авторский надзор, осуществляемый проектной фирмой. В соответствии с предположениями, принятыми при проведении тематического исследования «Doing Business», строительная компания готовит чертежи собственными силами, и, таким образом, авторский надзор считается внутренним надзором. Второй уровень контроля осуществляется лицензированной частной компанией.
25. Департамент жилья и общественных работ штата Квинсленд (Австралия), Рекомендации по инспектированию зданий классов 2 - 9 (2016 год), <http://www.hpw.qld.gov.au/SiteCollectionDocuments/guidelines-inspection-of-class-2-to-9-buildings.pdf>.
26. Гринстрит Берман, Инструмент принятия решений с оценкой рисков для органов контроля за строительством: *Окончательное руководство по оценке риска* (Лондон: Министерство по делам общин и местного самоуправления Великобритании, 2012 год).
27. Всемирный банк, отчет «Doing Business» на 2016 год: *Измерение качества и эффективности регулирования* (Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк, 2015 год).
28. Консорциум, созданный Centre d'Etudes d'Assurances (CEA) и Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), «Режимы ответственности и страхования в строительном секторе: Национальные схемы и рекомендации по стимулированию инноваций и устойчивости» (ELIOS, Париж, 2010 год).
29. Кроме перечисленных в статьях L243-1-1 Страхového кодекса.
30. Консорциум, созданный Centre d'Etudes d'Assurances (CEA) и Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), «Режимы ответственности и страхования в строительном секторе: Национальные схемы и рекомендации по стимулированию инноваций и устойчивости» (ELIOS, Париж, 2010 год).
31. Министерство экологии Новой Зеландии, *Повседневное руководство по исполнению закона об управлении природными ресурсами, серия 1.1: Участие* (Веллингтон: Министерство экологии, 2015 год), <http://www.mfe.govt.nz/publications/rma/everyday-guide-rma-getting-act>.
32. ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития), *Принципы лучшей практики ОЭСР в сфере политики регулирования: Регулятивное правоприменение и инспектирование* (Париж: Издание ОЭСР, 2014 год).