



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»

А.Н. Глушков

(подпись)

«21» июня 2022 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации
«Национальное объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «17» июня 2022 г. № 99)

Заключение **по результатам рассмотрения проекта федерального закона** **«О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской** **Федерации»**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) рассмотрел проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» (далее – законопроект), подготовленный Минстроем России и размещённый 04.05.2022 для публичного обсуждения на портале <https://regulation.gov.ru>, ID проекта 02/04/05-22/00127256.

Правовая экспертиза проводилась в период с 23.05.2022 по 14.06.2022 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Бандорин Л.Е. – руководитель;
- 2) Бунина О.И.;

- 3) Денискин Н.Н.;
- 4) Кузенский А.В.;
- 5) Кузьма И.Е.;
- 6) Макаров П.В.;
- 7) Максимов А.В.;
- 8) Москвитин М.В.;
- 9) Худзинская И.А.;
- 10) Шевляков В.В.;
- 11) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы проанализированы текст законопроекта, сводный отчёт о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта со средней степенью регулирующего воздействия по законопроекту (далее – сводный отчёт), нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации от 04.05.2022 № 579 «Об установлении особенностей внесения изменений в проектную документацию и (или) результаты инженерных изысканий, получившие положительное заключение государственной экспертизы, в том числе в связи с заменой строительных ресурсов на аналоги, особенностей и случаев проведения государственной экспертизы проектной документации» (далее – Особенности внесения изменений в проектную документацию и (или) результаты инженерных изысканий), приказа Главгосэкспертизы России от 11.03.2022 № 46 «О Временном порядке проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий в ФАУ «Главгосэкспертиза России» в связи с введением моратория на подготовку отрицательных заключений по результатам проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» (далее – Временный порядок), положения иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области экспертизы проектной документации, а также позиции федеральных органов исполнительной власти по вопросу.

Пояснительная записка к законопроекту на портале <https://regulation.gov.ru> не размещена. Как отмечено в сводном отчёте, «в настоящее время в случае выявления нарушений в проекте только на стадии экспертизы работа по их устранению влечет за собой значительные затруднения в связи с имеющимися нормативными ограничениями, что часто приводит к необходимости перепроектирования, разработки специальных технических условий на финальной стадии проектирования (и, соответственно, к увеличению стоимости строительства). Введение предпроектной стадии позволит придать застройщику дополнительную уверенность в правильности принимаемых решений и минимизировать либо исключить ошибки на начальной стадии проектирования, в том числе сократить основания для разработки специальных технических условий.».

Как следует из сводного отчёта, «законопроектом предлагается установить различные варианты подготовки проектной документации и получения разрешения на строительство. Так, у заказчика появляется возможность наряду с «классическим» подходом (подготовка проектной документации в полном объеме, получение «классического» заключения экспертизы проектной документации и разрешения на строительство) также пойти по пути проведения экспертизы в форме экспертного сопровождения подготовки проектной документации, а кроме того, заказчик может воспользоваться вариантом разделения работ по проектированию и строительству (реконструкции) объектов капитального строительства на стадии проектирования и строительства, и получать заключение экспертизы проектной документации и разрешение на строительство на каждую такую стадию.».

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертным советом были сделаны следующие выводы.

1. В отношении проведения экспертизы проектной документации в форме экспертного сопровождения.

1.1. В соответствии с проектируемой частью 1¹ статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) «по

инициативе застройщика, технического заказчика, иного лица (в случае, предусмотренном частями 1¹ и 1² статьи 48 настоящего Кодекса) экспертиза проектной документации может проводиться в форме экспертного сопровождения подготовки проектной документации. При проведении экспертного сопровождения подготовки проектной документации органом исполнительной власти или организацией, осуществляющими экспертное сопровождение, может оказываться содействие в форме рекомендаций по подготовке проектной документации». Кроме того, проектируемыми нормами определён предмет экспертизы проектной документации, проводимой в форме экспертного сопровождения подготовки проектной документации (предложение второе пункта 1 части 5 статьи 49 ГрК РФ), установлены отдельные особенности подготовки заключения такой экспертизы (часть 9¹ статьи 49 ГрК РФ).

Экспертный совет поддерживает предложенную концепцию введения экспертного сопровождения как альтернативной формы экспертизы проектной документации, поскольку своевременная, на стадии подготовки проектной документации, экспертная поддержка позволит в значительной степени предупредить возможные ошибки, в том числе при проведении сметных расчётов, снизить риски получения отрицательного заключения экспертизы и увеличения в этой связи конечных сроков проектирования и строительства.

Экспертный совет обращает внимание, что институт экспертного сопровождения (части 3.9-3.11 статьи 49 ГрК РФ) уже введён Федеральным законом от 27.06.2019 № 151-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с действующим правовым регулированием застройщики (технические заказчики) имеют возможность направления изменений, внесенных в проектную документацию, на повторную экспертизу,

осуществляемую в форме экспертного сопровождения. Порядок проведения экспертного сопровождения установлен в Положении об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145.

Суть экспертного сопровождения заключается в том, что в рамках договора об экспертном сопровождении, заключаемого на один год, застройщик (технический заказчик) вправе представлять в орган экспертизы любые изменения, внесённые в проектную документацию. Таким образом, предмет оценки изменений проектной документации в ходе экспертного сопровождения идентичен предмету государственной экспертизы проектной документации.

Экспертное сопровождение представляет собой оценку соответствия изменений, внесённых в проектную документацию, получившую положительное заключение экспертизы, требованиям технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям в области охраны окружающей среды, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям к безопасному использованию атомной энергии, требованиям промышленной безопасности, требованиям к обеспечению надёжности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требованиям антитеррористической защищённости объекта, заданию застройщика или технического заказчика на проектирование, результатам инженерных изысканий, включая оценку совместимости изменений, внесённых в проектную документацию, с частью проектной документацией, в которую указанные изменения не вносились.

Экспертное сопровождение осуществляется по решению застройщика или технического заказчика и проводится органом исполнительной власти или организацией, проводившими экспертизу проектной документации, которые подтверждают соответствие внесённых в проектную документацию изменений установленным требованиям (часть 3.9 статьи 49 ГрК РФ).

При этом необходимо учитывать, что одним из направлений развития института строительной отрасли является построение работы с заказчиками строительства на принципах комплексного предоставления услуг на всех стадиях реализации объекта. Таким образом, порядок проведения экспертной оценки технических заданий на проектирование объектов должен основываться на том, что процесс экспертного сопровождения объекта начинается с задания на проектирование. Такой порядок может повысить качество технических заданий на проектирование федеральных и региональных объектов, в первую очередь, реализуемых в ходе национальных и инвестиционных проектов. Привлечение экспертов на ранней стадии проектирования позволит ускорить и упростить последующее прохождение самой экспертизы и уменьшить количество первоначальной исполнительной документации.

1.2. Экспертный совет отмечает, что в соответствии с пунктами 8 и 9 части 1 статьи 18 Федерального закона от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Правительством Российской Федерации временно введён мораторий на подготовку отрицательных заключений государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. В частности, пунктом 5 Особенности внесения изменений в проектную документацию и (или) результаты инженерных изысканий установлена возможность неоднократного продления сроков государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий в отношении проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, представленных для проведения государственной экспертизы до 31.12.2022, на основании заявления застройщика, технического заказчика или лица, обеспечившего выполнение инженерных изысканий и (или) подготовку проектной документации в случаях, предусмотренных частями 1¹ и 12 статьи 48 ГрК РФ. Согласно пункту 6 Временного порядка заявителя, направившие проектную документацию на государственную экспертизу, информируются о выявленных критичных замечаниях (замечаниях, отработка которых требует существенных временных

и/или дополнительных финансовых затрат), а также о предложениях по срокам и подходам к отработке выявленных критичных замечаний, в том числе в части сроков промежуточного контроля за отработкой критичных замечаний и фиксацией указанных предложений в дорожной карте по отработке выявленных критичных замечаний.

Минстрой России в своих письмах от 18.03.2022 № 11233-ИФ/08, от 12.04.2022 № 15639-ИФ/11 указал, что организациям, осуществляющим архитектурно-строительное проектирование, при подготовке проектной документации «необходимо безусловно соблюдать требования технических регламентов, национальных стандартов и сводов правил, минимизировать количество ошибок, а также выполнять свою работу своевременно и качественно» и предупредил о весьма серьёзной ответственности организаций, подготовивших проектную документацию с нарушением установленных требований: «при выявлении указанных выше организаций, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование, на заседаниях президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации будет рассматриваться вопрос об исключении таких организаций из членов саморегулируемых организаций, в которых они состоят.». Задача по выявлению нарушителей и ежемесячному информированию Минстроя России возложена на Главгосэкспертизу России, а качество подготовки проектной документации в целях недопущения неконтролируемого продления сроков проведения государственной экспертизы и злоупотребления предоставленной возможностью поручено взять под личный контроль профильным заместителям высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что указанный временный порядок проведения государственной экспертизы проектной документации (мораторий на выдачу отрицательных заключений) на постоянной основе применять неэффективно и нецелесообразно, поскольку он сопряжён с экстремальной мобилизацией ресурсов всех участников процесса, возложением на органы исполнительной власти дополнительной нагрузки в виде новых контрольных функций и

сопряжённой с этим ответственности, критическим повышением трудозатрат органов государственной экспертизы, увеличением рисков потери статуса для организаций, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование.

Вместе с тем задача повышения качества подготовки проектной документации и сокращения сроков инвестиционно-строительного цикла является приоритетной независимо от внешних геополитических и сопутствующих экономических факторов. Представляется, что по достижении целей введения вышеназванных мер и стабилизации ситуации в отрасли на смену временному мораторию должен прийти новый порядок регулирования вопросов проведения экспертизы проектной документации, учитывающий выявленные проблемы и текущие задачи.

По мнению Экспертного совета, экспертное сопровождение подготовки проектной документации может стать новым, сбалансированным этапом развития отношений в сфере архитектурно-строительного проектирования, поскольку, как и введённый мораторий, носит упреждающий характер: позволит обрабатывать замечания и рекомендации к проектной документации в процессе её подготовки, в диалоге с сопровождающей организацией. В этой связи соответствующие положения законопроекта о введении экспертного сопровождения заслуживают поддержки.

1.3. Экспертный совет отмечает, что законопроектом не определён круг лиц, уполномоченных на проведение экспертного сопровождения подготовки проектной документации. В абзаце втором проектируемой части 11 статьи 49 ГрК РФ указано, что «при проведении экспертного сопровождения подготовки проектной документации органом исполнительной власти или организацией, осуществляющими экспертное сопровождение, может оказываться содействие в форме рекомендаций по подготовке проектной документации» без конкретизации в иных нормах законопроекта каких-либо требований к таким органам (организациям).

Таким образом, необходимо в законопроекте или подзаконном нормативном акте установить круг субъектов, наделённых правом на

проведение экспертного сопровождения проектной документации (по аналогии с нормами части 3.9 статьи 49 ГрК РФ).

1.4. Проектируемой частью 11 статьи 49 ГрК РФ установлено, что «экспертное сопровождение подготовки проектной документации проводится при наличии положительного заключения экспертизы результатов инженерных изысканий», проектируемая часть 32 указанной статьи прямо предусматривает обязанность направления результатов инженерных изысканий на экспертизу до направления на экспертизу проектной документации. Обоснование введения такого ограничения для экспертизы проектной документации в форме экспертного сопровождения в сводном отчёте не содержится, пояснительная записка к законопроекту не представлена.

По мнению Экспертного совета, несмотря на то, что ограничение возможности одновременного направления на экспертизу результатов инженерных изысканий и проектной документации не способствует достижению цели сокращения сроков инвестиционно-строительного цикла, указанный последовательный порядок проведения экспертиз в случае проведения экспертизы проектной документации в форме экспертного сопровождения заслуживает одобрения. Установление данного ограничения именно в отношении экспертного сопровождения позволяет избежать непоправимых ошибок при строительстве, когда не прошедшие экспертизу результаты инженерных изысканий ложатся в основу проектной документации начальной стадии строительства объекта, и её недостатки выявляются в ходе экспертного сопровождения проектной документации по этой стадии, то есть по сути – в ходе ведения строительных работ на объекте.

Необходимость данного ограничения также следует из проектируемой нормы пункта 1 части 5 статьи 49 ГрК РФ, которая устанавливает, что предметом экспертизы проектной документации в форме экспертного сопровождения подготовки проектной документации является, в том числе, оценка разделов проектной документации или частей разделов проектной документации на соответствие результатам инженерных изысканий.

2. В отношении установления возможности получать заключение экспертизы проектной документации и разрешение на строительство на стадию строительства.

Экспертный совет отмечает, что проектируемая часть 12¹⁻¹ статьи 48 ГрК РФ устанавливает, что «подготовка проектной документации может осуществляться применительно к стадиям строительства, реконструкции при наличии положительного заключения, содержащего решение об осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства по стадиям». При этом в данной норме не указано, о каком положительном заключении идёт речь, а в законопроекте не раскрывается содержание понятия «стадия строительства» и в чём его разграничение с точки зрения правового регулирования с понятием «этап строительства», которое используется в ГрК РФ: действующей нормой части 12 статьи 51 ГрК РФ закреплена возможность получения разрешения на этап строительства, реконструкции.

Стадийность подготовки проектной документации на основании положений постановлений Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» на практике принято определять, разграничивая «стадию П» (разработка проекта, прохождение экспертизы, получение разрешения на строительство) и «стадию Р» (разработка рабочей документации - всех видов чертежей, которые требуются на стройке для выполнения строительных работ), однако какого-либо иного, в том числе нормативно-правового, закрепления стадий подготовки проектной документации Экспертным советом не выявлено. В этой связи поддержать предложенные законопроектом механизмы проведения экспертизы по «стадиям проектирования» не представляется возможным.

В отношении проведения экспертизы отдельных разделов проектной документации Экспертный совет также обращает внимание, что в рамках

действующего правового регулирования проектная документация объекта капитального строительства оценивается на предмет соответствия широкому перечню требований: требования технических регламентов, санитарно-эпидемиологические требования, требования в области охраны окружающей среды, требования государственной охраны объектов культурного наследия, требования к безопасному использованию атомной энергии, требования промышленной безопасности, требования к обеспечению надёжности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требования антитеррористической защищённости объекта (часть 5 статьи 49 ГрК РФ).

Вышеназванные требования устанавливаются соответствующими нормативными правовыми актами к объекту в целом, а не к его отдельной части («стадии строительства»). Так, например, пунктом 24 Требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2019 № 1006 предусмотрены следующие мероприятия в целях обеспечения антитеррористической защищённости объектов (территорий), отнесенных к четвёртой категории опасности: разработка планов эвакуации работников, обучающихся и иных лиц, находящихся на объекте (территории), в случае получения информации об угрозе совершения или о совершении террористического акта; оборудование объектов (территорий) системами оповещения и управления эвакуацией либо автономными системами (средствами) экстренного оповещения работников, обучающихся и иных лиц, находящихся на объекте (территории), о потенциальной угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайной ситуации и др.

По мнению Экспертного совета, предусмотренная законопроектом оценка разделов проектной документации на соответствие каждому из вышеназванных требований (проектируемое предложение второе пункта 1 части 5 статьи 49

ГрК РФ) не позволяет достичь целей проведения экспертизы. В этой связи проектируемое изменение статьи 51 ГрК РФ в целях установления возможности получения разрешения на строительство, реконструкцию на отдельную стадию строительства, реконструкции также не видится целесообразным.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает концепцию проекта федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации», размещённого на портале <https://regulation.gov.ru>, ID проекта 02/04/05-22/00127256, в части введения экспертного сопровождения подготовки проектной документации с учётом изложенных в настоящем заключении предложений и замечаний. При этом установление возможности проведения экспертизы отдельных разделов проектной документации не поддерживается.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Л.Е. Бандорин