



ПРАВИТЕЛЬСТВО МОСКВЫ
КОМИТЕТ ГОРОДА МОСКВЫ
ПО ЦЕНОВОЙ ПОЛИТИКЕ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ ПРОЕКТОВ
(МОСКОМЭКСПЕРТИЗА)

2-я Брестская улица, д.8, Москва, 125047
Телефон: 8(495)957-99-20, факс: 8(495)957-99-21,
e-mail: mke@mos.ru, http://mos.ru/mke
ОКПО 70152504, ОГРН 1117746296139, ИНН/КПП 7710887485/771001001

19.06.2018 № МКЭ-17-154/8
на № _____ от _____

Депутату Государственной
Думы Федерального
Собрания Российской
Федерации, председателю
Экспертного совета по
градостроительной
деятельности
В.И. Ресину

О замечаниях и предложениях к законопроектам,
планируемым к рассмотрению на Экспертном совете

Уважаемый Владимир Иосифович!

Комитет города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов (Москомэкспертиза) рассмотрел материалы, поступившие в рамках подготовки к заседанию Экспертного совета по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства при Комитете Государственной Думы по транспорту и строительству 18 июня 2018 г., и направляет для рассмотрения замечания и предложения к проектам федеральных законов, включенных в повестку заседания.

Приложение: на 6 л. в 1 экз.

Председатель Комитета

В.В. Леонов

Исп. Кузнецова Д.Н.
8(495)620-20-00*56307

015417

Замечаниях и предложения к законопроектам, планируемым к рассмотрению на Экспертном совете

1. Замечания и предложения к проекту федерального закона № 374843-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части саморегулирования деятельности юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» в редакции, предлагаемой экспертным сообществом, в том числе по результатам обсуждения на заседании Секции «Проблемы долевого строительства, правовое обеспечение жилищного строительства. Саморегулирование».

В соответствии с предлагаемой редакцией части 3.3 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ, заявителю предоставляется право направлять проектную документацию на государственную экспертизу как в организацию по проведению государственной экспертизы субъекта РФ по месту нахождения земельного участка, так и в ФАУ «Главгосэкспертиза России».

Представляется, что застройщик или технический заказчик не должны самостоятельно определять экспертные организации по проведению государственной экспертизы по всем объектам государственной экспертизы, при наличии в штате уполномоченной региональной организации специалистов, аттестованных по соответствующим направлениям деятельности.

В каждом конкретном субъекте РФ экспертиза имеет свои специфические задачи, методику, критерии, организацию и процедуру проведения, т.к. экологические, социальные и экономические условия субъекта Российской Федерации могут и должны быть использованы в процессе организации и проведения государственной экспертизы и принятия соответствующего заключения. Предоставление права выбора означает вмешательство в сферу ведения субъектов Российской Федерации.

Предлагается исключить из законопроекта указанную норму (подпункты «а» и «в» пункта 4 статьи 1).

Действующая редакция части 4.5 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ устанавливает не только запрет для организации по проведению негосударственной экспертизы на проведение негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, если подготовка такой проектной документации и (или) выполнение таких инженерных изысканий осуществлялись указанными юридическими лицами, но и закрепляет ответственность за нарушение установленного запрета.

Подпунктом «д» пункта 4 статьи 1 законопроекта предлагается исключить ответственность за нарушение такого запрета.

Принятие предлагаемой редакции позволит организациям по негосударственной экспертизе беспрепятственно проводить экспертизу проектной документации, разработанной данной организацией. Такая прямая заинтересованность в результате экспертизы исключает независимость экспертной оценки.

Предлагается изложить подпункт «д» пункта 4 статьи 1 законопроекта в следующей редакции:

«д) второе предложение части 4.5 изложить в следующей редакции:

«Нарушение данного требования является основанием для принятия решения об исключении из членов саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий.».

Подпункт «е» пункта 5 статьи 1 законопроекта предусматривает уточнение оснований для аннулирования квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий до истечения срока его действия. Предлагаемая редакция фактически сужает круг оснований для аннулирования аттестатов экспертов, допустивших нарушения при проведении экспертизы (учитываются только нарушения, допущенные в течение 5 лет, при этом факт совершения таких нарушений должен быть установлен судом).

Законопроект, по сути, смягчает требования к экспертам, исключая ответственность за единичные нарушения (реже двух раз в пять лет), допущенные экспертами. Такое послабление безусловно приведет к снижению уровня квалификации экспертов и поспособствует повышению коррупционности.

Предлагается исключить из законопроекта указанную норму (подпункт «е» пункта 5 статьи 1).

Предлагаемой редакцией законопроекта предусмотрен запрет организациям по государственной экспертизе осуществлять негосударственную экспертизу

Такой запрет нарушает основополагающие принципы Конституции РФ (ч. 2 ст. 34), а также требования антимонопольного законодательства, т.к. проведение негосударственной экспертизы соответствует уставной деятельности организаций по государственной экспертизе. Кроме того, организации, уполномоченные на проведение государственной экспертизы, имеют положительный опыт в сфере проведения негосударственных экспертиз: в штате имеются высококвалифицированные эксперты, аттестованные по всем направлениям деятельности, сформирован мощный технический потенциал; оказывают услуги в электронном виде; активно внедряются в работу современные BIM-технологии, что позволяет говорить о высоком качестве предоставляемых услуг.

По сути данная поправка направлена на прямое нарушение прав инвесторов на качественное проведение экспертизы проекта, на выбор экспертной организации с государственным участием, на возможность проведения экспертизы с использованием BIM-моделей.

Введение данного запрета приведет к тому, что с рынка экспертных услуг при полном отсутствии конфликта интересов, только по формальному принципу будет устранен основной сильный конкурент. Это приведет к установлению необоснованной монополии организаций негосударственной экспертизы и резкому падению качества оказываемых услуг.

Многочисленные обращения граждан, юридических лиц, общественных организаций и надзорных органов, в том числе прокуратуры, УФСБ России

по городу Москве и Московской области свидетельствуют о грубых нарушениях, допускаемых организациями негосударственной экспертизы, и в связи с этим о наличии предпосылок для возникновения угроз техногенного характера в сфере строительства, которые могут повлечь многочисленные человеческие жертвы и огромный имущественный ущерб. Указанные нарушения носят весьма распространённый и системный характер, и речь идёт не только о формальных нарушениях, но и о грубом нарушении требований нормативных технических документов, обеспечивающих надёжность и безопасность объектов.

В данном случае уместно провести аналогию с банковским сектором, когда в период кризиса наблюдается массовая ликвидация банковских учреждений, происходит переориентация физических и юридических лиц на банки с хорошей репутацией, т.е. с государственным участием, обеспечивающие большую надёжность и защищённость для своих клиентов. Предлагаемые запреты аналогичны решению о введении запрета для частных клиентов на выбор между услугами небольших коммерческих банков и аналогичными услугами государственных банков.

Исходя из изложенного, введение спорных запретов в настоящий момент необоснованно, в связи с чем предлагается не вносить вышеуказанные изменения в законопроект, принятый Государственной Думой Федерального Собрания РФ в I чтении.

Предлагаемой редакцией устранено требование о возмещении экспертными организациями ущерба, который понес застройщик (технический заказчик) при вынужденном прохождении повторной экспертизы из-за того, что первичную экспертизу проводили заинтересованные лица

Редакция законопроекта, принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ в I чтении, устанавливала ответственность экспертных организаций за нарушение требований о недопустимости личной заинтересованности экспертов в результатах экспертизы – либо повторное проведение экспертизы на безвозмездной основе организацией, допустившей нарушения, либо возмещение застройщику (тех. заказчику) реального ущерба в связи с повторным прохождением экспертизы (в иной экспертной организации). Редакция, предлагаемая экспертным сообществом, исключает вторую меру ответственности. Таким образом, в случае, если проведение повторной экспертизы в организации, выдавшей первичное заключение, невозможно (например, ввиду отсутствия в штате иных экспертов, не участвовавших в проведении первичной экспертизы) или нежелательно для застройщика (технического заказчика), которого могло не устроить качество услуг организации, к организации-нарушителю не будут применяться никакие санкции. Более того, предлагаемая норма направлена на принуждение застройщиков (технических заказчиков) обращаться повторно за проведением экспертизы в организации, допускающие столь существенные нарушения.

Предлагается принять подпункт «з» пункта 4 статьи 1 законопроекта в редакции, принятой Государственной Думой Федерального Собрания РФ в I чтении.

Законопроектом предлагается не просто введение саморегулирования организаций по негосударственной экспертизе, но и создание одной единой саморегулируемой организации (абзац 7 пункта 13 статьи 1 в предлагаемой редакции).

Укрупнение и централизация саморегуляторов не позволит им эффективно осуществлять свою основную функцию – контроль за деятельностью организаций по негосударственной экспертизе, выявлять нарушения в их деятельности. Одна единая СРО не сможет контролировать деятельность экспертиз, находящихся по всей РФ от Калининграда до Камчатки. Кроме того, неприемлема монополизация саморегулирования, в силу которой саморегулятор, наделенный широкими полномочиями, сможет неограниченно ими злоупотреблять.

Совмещение организациями деятельности по проектированию и по экспертизе проектной документации станет привлекательным бизнес-решением (законодательно такой запрет в отношении негосударственных экспертиз не установлен), что повлечет конфликт интересов застройщика (технического заказчика) и проектировщика (по совместительству экспертной организации). В случае передачи полномочий по саморегулированию НОПРИЗу может возникнуть ситуация, в которой проектировщик будет входить в состав организации, контролирующей результаты его деятельности, что также влечет определенные риски для застройщиков.

Предлагается отложить введение системы саморегулирования в отношении организаций по негосударственной экспертизе и рассмотреть альтернативные подходы к упорядочиванию контроля за их деятельностью. В качестве такой альтернативы может быть рассмотрено введение обязательного страхования гражданской ответственности негосударственных экспертных организаций за вред, причиненный вследствие выдачи положительного заключения экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, с «привязкой» стоимости страхования к стоимости проектно-изыскательских работ, выполненных для подготовки проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Редакция законопроекта, принятая Государственной Думой Федерального Собрания РФ в I чтении, содержала прогрессивную норму - необходимость наличия в штате негосударственной экспертной организации не менее пяти работников, имеющих действующие квалификационные аттестаты на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, совокупность которых дает юридическому лицу право выдачи заключений экспертизы по всем направлениям деятельности экспертов в заявленной области.

Редакция, предлагаемая экспертным сообществом, устраняет данное требование, указывая, что направления деятельности экспертов устанавливаются стандартами саморегулируемой организации.

Таким образом, основополагающие требования, призванные обеспечить качество и профессионализм работы организаций негосударственной экспертизы будут устанавливаться саморегулируемыми организациями по их усмотрению,

что приведет к различным подходам и, соответственно, к различному уровню качества заключений экспертизы.

Предлагаемое изменение может привести к сохранению существующего подхода - наличие по месту основной работы пяти аттестованных экспертов (по любым направлениям), что заведомо меньше количества подлежащих экспертизе разделов (подразделов) проектной документации (порядка 20). Причём указанные пять экспертов могут быть аттестованы по одному и тому же направлению деятельности.

Ужесточение требований, предусмотренное редакцией законопроекта, принятой ГД РФ в I чтении, будет способствовать повышению качества заключений негосударственной экспертизы.

Предлагается принять подпункт «д» пункта 14 статьи 1 законопроекта в редакции, принятой ГД РФ в I чтении.

2. Замечания и предложения к проекту федерального закона № 302180-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования осуществления градостроительной деятельности и установления зон с особыми условиями использования территории».

Законопроектом предусмотрено включение в предмет экспертизы проектной документации оценки соответствия заданию на проектирование.

Соответствие проектной документации заданию на проектирование и обоснованию инвестиций не влияет на надежность и безопасность объекта капитального строительства. Целью проведения экспертизы проектной документации является обеспечение безопасности планируемого к строительству объекта капитального строительства. Кроме того, разработка проектной документации по заданию застройщика (технического заказчика) осуществляется в рамках гражданско-правовых отношений. Вопрос о соответствии разработанной проектной документации заданию на проектирование относится к сфере гражданского законодательства, решается в рамках надлежащего исполнения обязательств и не должен включаться в предмет экспертизы.

Предлагается исключить слова «заданию на проектирование» из абзаца 4 подпункта «д» пункта 21 статьи 1 и абзаца 4 подпункта «л» пункта 21 статьи 1 законопроекта.

3. Замечания и предложения к проекту федерального закона № 440116-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (в части введения механизма обоснования инвестиций в отношении объектов капитального строительства, строительство (реконструкция) которых осуществляется за счет средств бюджетной системы Российской Федерации).

Как следует из проекта федерального закона, обоснование инвестиций является кратким описанием инвестиционного проекта. Из вводимого

в Федеральный закон № 39-ФЗ определения следует, что оно содержит преимущественно технические характеристики.

Предметом технологического и ценового аудита обоснования инвестиций (далее – ТЦА), согласно законопроекту, также являются преимущественно технические параметры проекта.

Таким образом, вне рамок обоснования инвестиций и его ТЦА остаются стратегические, финансово-экономические, социальные вопросы, риски инвестиционного проекта.

Законопроект предусматривает проведение инженерных изысканий при подготовке обоснования инвестиций. Представляется важным определить объем этих изысканий уже сейчас, на стадии согласования законопроекта. С одной стороны, чем выше объем инженерных изысканий, тем ниже риск ошибок в выборе проектных решений, которые могут привести к неправильному определению стоимостных параметров проекта. С другой стороны, высокий объем инженерных изысканий означает и более высокие затраты на их проведение, не всегда оправданные на стадии обоснования инвестиций, когда решение об инициации проекта еще не принято. Кроме того, подготовка обоснования инвестиций после инженерных изысканий фактически означает, что альтернативные технологические или логистические решения уже не являются предметом реального рассмотрения. Предлагается на данной стадии проводить камеральные инженерные изыскания и оценку строительных рисков. Однако при этом рекомендуется устанавливать не предельные размеры капитальных затрат, как установлено законопроектом, а их диапазон («вилку»), исходя из вероятности реализации тех или иных рисков (неточная оценка геологических условий строительства, обнаружение археологических находок и т.п.).

Представляется, что формат ТЦА, предложенный законопроектом, не предполагает реальной оценки оптимальности технологического решения проекта (и вытекающей из этого возможности экономии), в том числе относительно возможных альтернатив. Проводится оценка только уже выбранного проекта на предмет соответствия современным технологиям и обязательным регламентам.

Считаем целесообразным предусмотреть право (возможность) направления по инициативе застройщика или технического заказчика на ТЦА обоснования инвестиций объектов капитального строительства, предполагаемая (предельная) стоимость которых составляет менее 1,5 миллиарда рублей.

Дополнительного обоснования требует указание в задании на проектирование объекта капитального строительства перечня инженерного и технологического оборудования с указанием типа и основных характеристик. Данное положение противоречит антимонопольному законодательству Российской Федерации.

