

Для чего нужен единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации?

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2017 № 878 установлено, что с 1 января 2018 года в нашей стране начнет функционировать государственная информационная система "Единый государственный реестр заключений проектной документации объектов капитального строительства" (далее также – ЕГРЗ).

Упоминание о создании такого реестра относится еще к 2014 году, когда в пункте 3 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 03.06.2014 № ДК-П9-119пр зафиксировали поручение Минстрою России и Минэкономразвития России до 15 сентября 2014 г. разработать и представить в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, предусматривающих:

повышение требований к экспертам и организациям, проводящим негосударственную экспертизу проектной документации;

введение ответственности экспертов и экспертных организаций за выдачу положительного заключения в нарушение требований действующего законодательства;

возложение на Минстрой России полномочия по ведению единого реестра заключений негосударственной экспертизы с установлением порядка предоставления информации, содержащейся в нем, заинтересованным лицам, а также рассмотреть вопрос о целесообразности дальнейшей интеграции указанного реестра с реестром заключений государственной экспертизы.

Указанное поручение недвусмысленно дает понять, что единый государственный реестр заключений на тот момент рассматривался в качестве основного механизма контроля за деятельностью организаций негосударственной экспертизы. За два с небольшим года функционирования института негосударственной экспертизы проявились существенные пробелы в законодательстве, которые привели к такому явлению, как торговля положительными экспертными заключениями. При этом у государства до настоящего времени отсутствуют действенные инструменты для контроля за деятельностью негосударственной экспертизы и реальные возможности привлечения к ответственности недобросовестных организаций (экспертов)¹.

В судебной практике нашли отражение случаи, когда при наличии положительного заключения экспертизы проект не содержал целых разделов, и только благодаря этому уполномоченный орган правомерно отказал в выдаче разрешения на строительство. А если все разделы в проекте имеются, то независимо от фактического соответствия проектных решений требованиям безопасности государство в лице уполномоченных органов обязано выдавать разрешения на строительство, поскольку любое положительное заключение экспертизы презюмирует соответствие проекта установленным требованиям (возможность обжаловать такие заключения в судебном и внесудебном порядке у государственных органов на практике отсутствует).

¹ В отношении организаций государственной экспертизы с 2007 года в законодательстве предусмотрены механизмы контроля со стороны федерального органа исполнительной власти (согласование структур, ежеквартальная отчетность, выборочные проверки экспертных заключений с правом их отмены, плановые и внеплановые проверки экспертных организаций), а также серьезные меры ответственности, вплоть до изъятия делегированных полномочий в области государственной экспертизы у субъекта РФ.

В таких условиях единый государственный реестр заключений экспертизы мог бы послужить эффективным способом контроля за деятельностью экспертных организаций (включая организации государственной экспертизы), позволил бы систематизировать информацию о всех положительных заключениях, которые служат основанием для выдачи разрешений на строительство, а также сократить количество споров между застройщиками и органами, выдающими разрешения на строительство, органами государственного строительного надзора.

Последовательность действий могла бы быть следующей:

- 1) создание условий для раскрытия в полном объеме информации о выданных экспертных заключениях всеми без исключения уполномоченными организациями;
- 2) запуск легальных механизмов для оспаривания положительных экспертных заключений со стороны уполномоченных государственных органов на начальной стадии строительства².

Но как обеспечить полное раскрытие информации в едином реестре? Вот ключевой вопрос для функционирования такого института! Очевидно, что экспертные организации, которые торгуют положительными заключениями (сознательно идут на грубые нарушения закона), вряд ли захотят "светить" свои заключения. Норма закона, которая запрещает выдавать экспертные заключения до раскрытия информации в едином реестре их вряд ли напугает. А значит, назвать такой реестр единым можно будет с большой натяжкой.

Конечно, можно попытаться организовать проверки всех экспертных организаций, в рамках которых оценивать соблюдение требований к ведению единого реестра. Но такая мера кажется малоэффективной, поскольку у федеральных органов власти (Росстрой, Минрегион) в свое время не хватило ресурсов для того, чтобы организовать систематические проверки нескольких десятков организаций государственной экспертизы, а что уж говорить о нескольких сотнях организаций негосударственной экспертизы.

Единственным реальным инструментом обеспечить 100% наполняемость единого государственного реестра заключений является введение нормы в статье 51 Градостроительного кодекса РФ, которая бы позволила отказывать в выдаче разрешения на строительство до того момента, пока информация о таком заключении не будет раскрыта в соответствующей государственной информационной системе.

Такой подход, безусловно, потребует четко прописанной процедуры ведения единого реестра заключений. Государственный орган (оператор реестра) не должен иметь никаких возможностей произвольно блокировать (приостанавливать) внесение сведений в такой реестр со стороны экспертных организаций. Если такая организация заполнила все необходимые разделы реестра (без намеренного искажения информации, когда сведения в разделах реестра не соответствует тексту экспертного заключения), то автоматически должен формироваться уникальный номер экспертного заключения, который затем проставляется на титульном листе заключения. При этом любой орган,

² В настоящее время органы Госстройнадзора имеют полномочия отказать застройщику в выдаче ЗОС при несоответствии построенного объекта требованиям технических регламентов (включая нормы проектирования) даже при наличии положительного заключения экспертизы и выполнении работ в соответствии с проектом, который прошел такую экспертизу. При этом они не вправе на начальной стадии строительства обжаловать положительное заключение экспертизы в экспертной комиссии Минстроя России.

выдающий разрешение на строительство, по номеру на титульном листе заключения должен проверить соответствие заключения, предоставленного застройщиком, заключению, внесенному в единый реестр.

Можно подумать, что предложенный способ формирования единого реестра делает крайним застройщика, который может получить отказ в выдаче разрешения на строительство. Но если застройщик сознательно обращается в экспертную организацию, которая гарантирует положительное заключение (закрывает глаза на несоблюдение обязательных требований), то он должен заранее оценить возможные для себя риски. Добросовестному застройщику никто не мешает в договор на проведение экспертизы включить пункт о серьезных штрафных санкциях к экспертной организации, которая своевременно не раскрыла информацию в едином государственном реестре заключений.

Казалось бы, с трехлетней задержкой³ с 1 января 2018 года в нашей стране должен появиться, с одной стороны, механизм контроля за качеством выдаваемых экспертных заключений и деятельностью экспертных организаций (включая органы государственной экспертизы), а с другой стороны, информационный ресурс, содержащий систематизированные данные обо всех выданных экспертных заключениях⁴.

Но уже после ознакомления с основными положениями Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 368-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации" можно сделать вывод, что запускаемый с 1 января 2018 года единый государственный реестр заключений (ЕГРЗ) вряд ли будет содержать в себе полную информацию о выдаваемых в стране экспертных заключениях и едва ли станет эффективным инструментом контроля за деятельностью экспертных организаций.

Так, указанный федеральный закон содержит норму (ч. 7.1 ст. 49 ГрК РФ), которая запрещает выдавать экспертные заключения без раскрытия информации в ЕГРЗ. В тоже время никаких санкций для организаций, которые нарушают указанное требование, закон не предусматривает. При этом застройщик может получить разрешение на строительство на основании положительного экспертного заключения, сведения о котором не раскрыты в ЕГРЗ (перечень оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство предусматривает только случай отсутствия соответствующего документа - положительного заключения).

По непонятным причинам Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 368-ФЗ предусматривает включение в ЕГРЗ информации о выданных заключениях экспертизы и не предусматривает внесение в него сведений о выданных экспертными организациями заключениях о модификации проектной документации (подтверждают, что внесенные в проект изменения не влияют на безопасность). Такие заключения о модификации согласно указанному федеральному закону с 1 сентября 2016 года в обязательном порядке представляются застройщиком вместе с другими документами для получения разрешения на строительство и позволяют получить разрешение без

³ Еще в середине 2014 года после обсуждения на различных экспертных площадках был направлен в Минстрой России полный комплект проектов нормативных правовых актов, предусматривающих усиление контроля и ответственности при осуществлении деятельности в области экспертизы проектной документации, а также запуск с 2015 года единого государственного реестра заключений.

⁴ В отсутствие обязательной системы отчетности организаций негосударственной экспертизы невозможно получить даже количественную информацию о выданных заключениях экспертизы проектной документации в масштабе страны.

проведения экспертизы проекта. В отсутствие контроля заключения о модификации могут использоваться для обхода норм законодательства об обязательной экспертизе.

Из текста закона (ст. 50.1 ГрК РФ) также можно сделать вывод, что ведением ЕГРЗ будет заниматься не федеральный орган исполнительной власти (Минстрой России), а подведомственное ему государственное учреждение (Главгосэкспертиза России). Такой подход представляется весьма спорным, поскольку Главгосэкспертиза России, являясь одной из организаций государственной экспертизы, фактически получит полномочия по включению в ЕГРЗ информации о заключениях, подготовленных другими экспертными организациями. Здесь возможен конфликт интересов, поскольку с прошлого года по ряду объектов государственной экспертизы предусмотрена конкуренция между Главгосэкспертизой России и органами региональной государственной экспертизы. Представляется, что оператором реестра должен являться Минстрой России, который при этом может использовать технические возможности подведомственного учреждения.

Совсем непонятно, зачем Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 368-ФЗ вместо одного подзаконного акта, регулирующего порядок ведения ЕГРЗ (можно было принять на уровне Минстроя России и оперативно запустить такой реестр), предусмотрел принятие двух подзаконных актов: на уровне Правительства РФ (Правила формирования реестра), а также Минстроя России (Порядок ведения реестра). Из-за этого норма федерального закона, принятого летом 2016 года, на практике заработает только через полтора года с 1 января 2018 года.

Принятое Правительством Российской Федерации постановление от 24 июля 2017 № 878 в отсутствие соответствующего акта Минстроя России не позволяет в полной мере сделать выводы о процедуре формирования и ведения ЕГРЗ, в том числе оценить объем полномочий оператора реестра. В тоже время можно отметить ряд важных моментов:

- 1) объем сведений, подлежащих включению в ЕГРЗ, сократился по сравнению с требованиями ранее действующего законодательства (см. приказ Росстроя от 2 июля 2007 г. № 186) к ведению реестров заключений государственной экспертизы (отсутствуют сведения о реквизитах договора на проведение экспертизы, о датах представления документов и внесения платы за экспертизу заявителем, о номерах квалификационных аттестатов экспертов, о кадастровых планах земельных участков, о градостроительных планах земельных участков);
- 2) ряд разделов ЕГРЗ включает в себя сведения, объем которых не определен актом Правительства РФ (сведения об экспертной организации, о проектной организации, о застройщике), что создает почву для злоупотреблений со стороны оператора реестра при оценке полноты таких данных;
- 3) в акте Правительства РФ отсутствует четкая норма (см. приказ Росстроя от 2 июля 2007 г. № 186), которая обязывает экспертную организацию указывать на титульном листе заключения уникальный регистрационный номер заключения в ЕГРЗ;
- 4) согласно пункту 19 Правил, утвержденных Правительством РФ, подготовленные экспертной организацией сведения для включения в ЕГРЗ (проект раздела) могут быть направлены на доработку оператором реестра

только при их несоответствии требованиям подзаконного акта Минстроя России (упущен случай несоответствия самим Правилам, включая требования к составу сведений, включаемых ЕГРЗ).

С учетом изложенного можно сделать вывод, что ЕГРЗ, запуск которого намечен на январь 2018 года, вряд ли может рассматриваться как инструмент контроля за деятельностью экспертных организаций (иначе зачем исключать из ЕГРЗ сведения, которые позволяли контролировать сроки проведения государственной экспертизы), а предназначен, в первую очередь, для систематизации сведений об экономически эффективной проектной документации повторного использования.

Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 368-ФЗ, предусмотревший создание ЕГРЗ, главные свои нормы связывает с вопросом снижения затрат соответствующих бюджетов на проектную деятельность посредством обязательного повторного использования ранее разработанной проектной документации. Организации бюджетной сферы, а также государственные компании и корпорации обязаны перед началом проектирования обращаться к ЕГРЗ (включает также сведения об экономически эффективной проектной документации повторного использования) и должны использовать экономически эффективные проекты, одобренные Минстроем России (без права разработки индивидуальных проектов).

Правда, в отличие от ранее действующего реестра типовой проектной документации (см. постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 791), который использовался государственными структурами на добровольной основе, новый подход предусматривает обязательность использования экономически эффективной проектной документации, включенной в ЕГРЗ.

Н.С. Малышев