7 сентября 2018

Сфера применения негосударственной экспертизы резко сокращена: комментарии специалистов

Изменениями, внесенными в Градостроительный кодекс РФ, осуществлен глобальный передел рынка экспертизы проектной документации. Львиный объем экспертной деятельности отошел к исключительной компетенции государственной экспертизы

Фото: www.utmagazine.ru

С 4 августа 2018 года вступили в силу изменения ч. 3.4 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ, в которой закреплены случаи, когда проектная документация подлежат исключительно государственной экспертизе.

Новеллой стала обязательность проведения государственной экспертизы объектов, строительство которых планируются в границах зон с особыми условиями использования территорий.

Этим же законом установлен исчерпывающий перечень таких зон в ст. 105 Земельного кодекса РФ. Всего их 28, а именно:

1) зоны охраны объектов культурного наследия;

2) защитная зона объекта культурного наследия;

3) охранная зона объектов электроэнергетики (объектов электросетевого хозяйства и объектов по производству электрической энергии);

4) охранная зона железных дорог;
5) придорожные полосы автомобильных дорог;
6) охранная зона трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов);
7) охранная зона линий и сооружений связи;
8) приаэродромная территория;
9) зона охраняемого объекта;
10) зона охраняемого военного объекта, охранная зона военного объекта, запретные и специальные зоны, устанавливаемые в связи с размещением указанных объектов;
11) охранная зона особо охраняемой природной территории (государственного природного заповедника, национального парка, природного парка, памятника природы);
12) охранная зона стационарных пунктов наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением;
13) водоохранная (рыбоохранная) зона;
14) прибрежная защитная полоса;
15) округ санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей, курортов и природных лечебных ресурсов;
16) зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также устанавливаемые в случаях, предусмотренных Водным кодексом РФ, в отношении подземных водных объектов зоны специальной охраны;
17) зоны затопления и подтопления;
18) санитарно-защитная зона;
19) зона ограничений передающего радиотехнического объекта, являющегося объектом капитального строительства;
20) охранная зона пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети;
21) зона наблюдения;
22) зона безопасности с особым правовым режимом;
23) рыбоохранная зона озера Байкал;
24) рыбохозяйственная заповедная зона;
25) зона минимальных расстояний до магистральных или промышленных трубопроводов (газопроводов, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, аммиакопроводов);
26) охранная зона гидроэнергетического объекта;
27) охранная зона объектов инфраструктуры метрополитена;
28) охранная зона тепловых сетей.

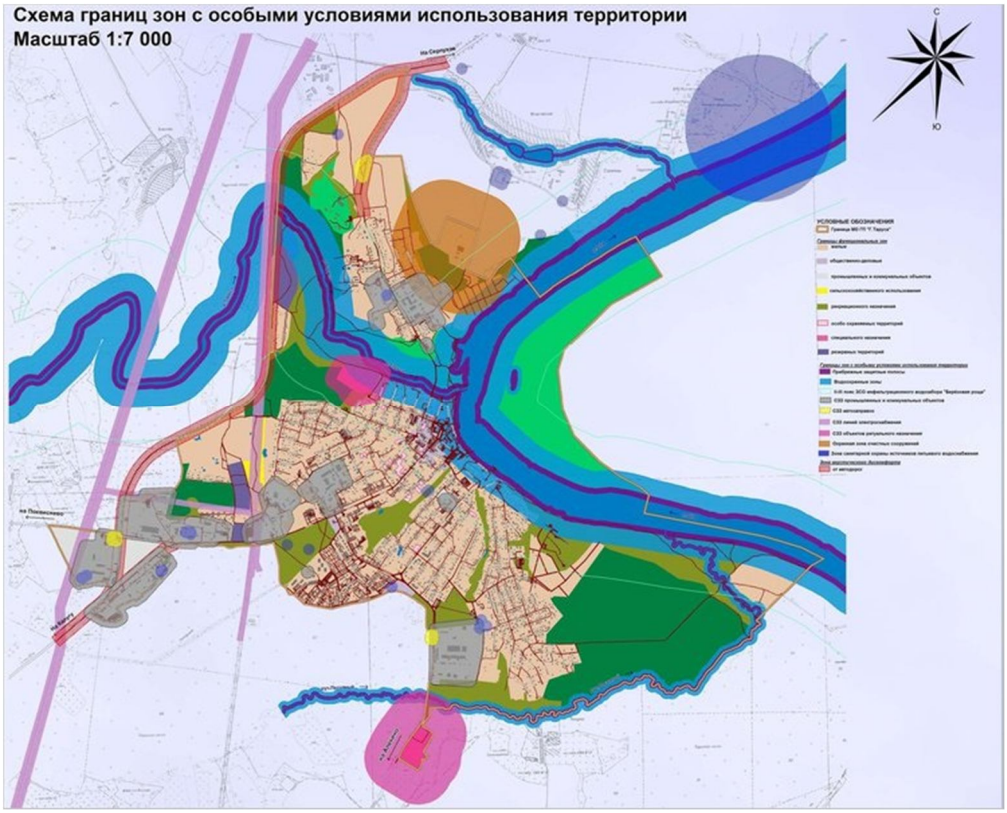

Фото: www.pbs.twimg.com

По оценке ряда экспертов, не менее 50% (некоторые называют цифру 90%) всех строящихся в РФ объектов уже попадают или вскоре (по мере установления границ зон) попадут на территорию одной или нескольких одновременно зон с особыми условиями использования территорий.

Это означает, что строительная отрасль в своем регулировании отбрасывается на десятилетие назад, в, казалось бы, навсегда забытый период избыточного монополизма государственной экспертизы проектной документации и вытекающих из этого монополизма коррупции и безответственности.

Справедливости ради следует отметить два важных нюанса. Во-первых, далеко не у всех из перечисленных выше 28 видов зон уже установлены все границы. Законодатель определил переходный период до 2020 года, в течение которого в отношении каждого вида зон должно быть разработано положение, и данные об этих зонах должны быть внесены в ЕГРН.

Так что сфера негосударственной экспертизы будет сжиматься постепенно, и совсем не факт, что к 2020 году этот процесс завершится. Например, очевидно, что установление границ и режимов таких видов зон, как зоны охраны объектов культурного наследия, не закончится ни к 2020-му, ни к 2025-му году.

Во-вторых, законодатель попытался смягчить требование об обязательности госэкспертизы проектной документации для объектов, находящихся в границах действия зон, дополнительным и весьма туманным условием. Госэкспертиза является обязательной, только если *режим зоны предусматривает ограничение размещения объектов капитального строительства исходя из оценки их влияния на объект, территорию, в целях охраны которых установлена зона с особыми условиями использования территории, или исходя из оценки влияния объекта, территории, в целях охраны которых установлена зона с особыми условиями использования территории, на размещаемый объект капитального строительства.*

Из указанного сочетания слов невозможно понять, каким конкретно документом будет подтверждаться возможность проведения негосэкспертизы в отношении объектов, строительство которых планируется в границах зон. Пока с этим разберутся и появятся уточняющие разъяснения, органы, выдающие разрешения на строительство, будут требовать заключение госэкспертизы в 100% случаев нахождения объектов в границах зон.

Помимо этого вступившая в силу новелла также влечет весьма негативные последствия для застройщиков, которые уже осуществляют строительство объектов в границах зон на основании проектной документации, ранее (до 4 августа 2018 года) прошедшей негосударственную экспертизу.

Как известно, зачастую в процессе строительства возникает необходимость корректировать проектную документацию. Отклонение параметров объекта капитального строительства от проектной документации, необходимость которого выявилась в процессе строительства, допускается только на основании вновь утвержденной проектной документации после внесения в нее соответствующих изменений (ч. 7 ст.52Градостроительного кодекса РФ).

Фото: www.samstroy.com

Законодательством установлено, что при внесении изменений в проектную документацию, получившую положительное заключение экспертизы, в части изменения технических решений, которые затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства, необходимо повторное проведение экспертизы.

Очевидно, что в указанном случае за повторной экспертизой застройщики обращаются в ту экспертную организацию, которая проводила первичную экспертизу. В соответствии с законодательством экспертной оценке при проведении повторной экспертизы подлежит часть проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, в которую были внесены изменения, а также совместимость внесенных изменений с проектной документацией и (или) результатами инженерных изысканий, в отношении которых была ранее проведена экспертиза.

Однако с 4 августа, если объект находится в границах зон с особыми условиями использования территорий, то изменения проектных решений по данному объекту должны

быть направлены для получения заключения только в государственную экспертную организацию, несмотря на то что первично проводилась негосудартственная экспертиза.
Понятно, что в данном случае государственная экспертиза будет заново проверять весь проект, а не только изменения. А это — дополнительные расходы (на которые у застройщика может просто не быть средств), а также увеличенные сроки.
Не говоря уже о том, что государственная экспертиза, занимающая монопольное положение, может совершенно по-другому оценить соответствие проекта требованиям технических регламентов и потребовать переделки проекта, в том числе в отношении уже построенной части здания.

Фото: www.nponeks.ru

Для портала ЕРЗ данные изменения, внесенные в Градостроительный кодекс, прокомментировал президент Национального объединения организаций экспертизы в строительстве (НОЭКС) **Шота ГОРДЕЗИАНИ** (на фото).

Институт негосэкспертизы состоялся

«Напомню, что 15 марта 2010 года, выступая на совещании по вопросам совершенствования контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере строительства **Владимир Путин,** будучи в то время премьер-министром, отметил: «Серьезного внимания заслуживает идея реформирования системы экспертизы проектной документации. Необходимо ликвидировать искусственную монополию в этой сфере, серьезно уменьшить издержки застройщиков. Мы сами некоторое время назад создали эту ситуацию. Там явно есть проблемы», — подчеркнул Владимир Владимирович.
Одним из направлений решения этой проблемы, то есть ликвидации монополии государственной экспертизы, стало законодательное формирование института негосударственной экспертизы. Сегодня можно констатировать, что этот институт состоялся. Например, если в 2016 году в форме

негосударственной экспертизы подготовлено около 25 тыс. экспертных заключений, то есть около 40% от общего числа заключений по проектной документации объектов капитального строительства, то в 2017 году — почти 50% заключений.

Это свидетельство того, что бизнес, которому законодательно предоставили право выбора формы проведения экспертизы, проголосовал за институт негосударственной экспертизы. Сложившаяся конкуренция стала фактором оптимизации процедур, связанных с экспертизой проектной документации объектов капитального строительства.

Важность дальнейшего развития конкуренции и недопущения монополистической деятельности в целях укрепления национальной экономики отражена в Указе Президента России от 21.12.2017 №618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 годы»).

Формирование института негосударственной экспертизы позволило сбалансировать частные, государственные и общественные интересы. Когда бизнес заинтересован в ускорении и упрощении процедур, государство не устраняется от конституционных обязанностей создания безопасной среды обитания, а общество получает качественные и безопасные в эксплуатации объекты капитального строительства.

Фото:www.prev.benefitsystems.pl

Главный ущерб терпит бизнес

Но чиновники, мечтающие вернуться к былой монополии государственной экспертизы, то есть к власти над застройщиком (бизнесом), используют всякую возможность для сохранения и расширения монополии на экспертную деятельность, для создания процедур, препятствующих нормальной цивилизованной конкуренции на рынке экспертизы.

В этой связи характерны отдельные положения недавно принятого Федерального закона 342-ФЗ от 26.07.2018 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Казалось бы, цель предусмотренных изменений в законодательство ясна: это предоставление органам государственной власти или местного самоуправления права устанавливать, изменять и прекращать существование зон с особыми условиями использования территорий

Назначение зонирования территорий — это установление допустимости строительства и эксплуатации на таких территориях объектов производственного и непроизводственного назначения с целью разработки градостроительного плана земельного участка (ГПЗУ) как основания для подготовки проектной документации объектов предполагаемого

строительства. При этом существование этих зон не определяет особые условия изысканий, проектирования, строительства и процедуры экспертизы проектной документации.
Экспертиза всех объектов, проектируемых для строительства в этих зонах, будет проводиться по единым правилам проведения экспертизы, а предмет экспертизы установлен Градостроительным кодексом РФ и не связан с особенностями той или иной зоны.
Но в упомянутом законе в очередной раз, вопреки логике и здравому смыслу, предусмотрен возврат к монополии государственной экспертизы путем открытой попытки ликвидации института негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.
На наш взгляд, защита территорий от несанкционированного строительства не имеет ничего общего с желанием монополизировать процедуру экспертизы. Однако ущерб при этом наносится не столько самому институту негосударственной экспертизы (хотя, разумеется, и ему тоже), сколько бизнесу.

Коллизии трактовки

Принятый закон не позволяет однозначно трактовать отдельные положения, в связи с чем возникают различные коллизии.
Например, ч. 3.4. ст. 49 Градкодекса РФ установлено, что наряду с иными условиями обязательной государственной экспертизе подлежит проектная документация предполагаемых для строительства объектов, исходя из оценки их влияния на объект, территорию, в целях охраны которых установлена зона с особыми условиями использования территории, или исходя из оценки влияния объекта, территории, в целях охраны которых установлена зона с особыми условиями использования территории, на размещаемый объект капитального строительства.
Данные новеллы законодательства следует рассматривать в совокупности с изменениями, внесенными в Земельный кодекс РФ. Так, в действующей редакции, ст. 105 ЗК РФ определено, что на территории РФ может быть установлено 28 видов зон с особыми условиями использования территорий.
Ч. 1 ст. 106 ЗК РФ установлено, что положение в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий должно утвердить Правительство РФ (за исключением тех, которые возникают в силу Федерального закона). При этом в ч. 2 этой же статьи указано, что при определении перечня ограничений использования земельных участков должны устанавливаться:

- исчерпывающий перечень видов зданий и сооружений и их разрешенного использования;
- требования к параметрам зданий и сооружений, размещение которых допускается или запрещается;
- требования к зданиям и сооружениям, размещение которых допускается исходя из оценки их влияния на объект, территорию, в целях охраны которых установлена зона или влияния такого объекта, территории на размещаемые здания, сооружения при условии, что оценка соответствия данным требованиям может являться предметом государственной экспертизы проектной документации.

Фото: www.economic-definition.com

В ч. 3 этой же статьи указано, что не допускается требовать согласования размещения зданий и сооружений (за исключением размещения в границах придорожных полос автомобильных дорог общего пользования).

Из системного толкования действующих норм, регулирующих градостроительную деятельность на территориях зон с особыми условиями использования следует, что обязательной государственной экспертизе подлежит проектная документация при одновременном наличии двух обязательных условий:

первое условие: существование или возникновение зоны с особыми условиями использования территории, установленной в соответствии с действующим законодательством;

второе условие: существующий или планируемый к строительству, реконструкции объект капитального строительства будет оказывать влияние на объект, территорию или будет подвержен влиянию объекта, территории, в целях охраны которых установлена зона с особыми условиями использования.

Таким образом, речь идет о довольно ограниченном перечне объектов, проектная документация которых будет представляться на государственную экспертизу, то есть объектов, оказывающих влияние на территорию, или когда территория влияет на объект. Именно такое понимание заложено в законе. Другое дело, что желающих все запретить не вдаваясь в смысл части 3.4 статьи 49 Градкодекса РФ достаточно.

Считаем, что до утверждения Правительством РФ положений в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий и до внесения изменений в ч. 5 ст. 49 Градкодекса РФ в части изменения предмета экспертизы с установлением критериев оценки влияния предполагаемого объекта капитального строительства на объект, территорию, в целях охраны которых установлена зона с особыми условиями использования территории, или исходя из оценки влияния объекта, территории, в целях охраны которых установлена зона с особыми условиями использования территории, на размещаемый объект капитального

строительства, как и во всех иных случаях, — право выбора организации государственной или негосударственной экспертизы не изменяется и остается за застройщиком.

Одновременно обращаем внимание на то обстоятельство, что в соответствии с ч. 24 ст. 106 Земельного кодекса РФ зоны с особыми условиями использования территорий считаются установленными только со дня внесения соответствующих сведений в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). До выполнения данного требования, даже в случае установления зоны с особыми условиями использования на ином основании до вступления в силу 342-ФЗ, ссылки на ограничения обусловленные существованием такой зоны недопустимы.

Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве (НОЭКС) письмом от 29 августа 2018 года №10-12/Ш обратилось в Минстрой России с просьбой разъяснить данную ситуацию, одновременно отметив необходимость внесения уточнения в редакцию ч. 3.4 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ», — резюмировал Шота Гордезиани.

Для портала ЕРЗ документ прокомментировал президент Ассоциации экспертных организаций в строительстве, генеральный директор ООО «Центрэкспертиза» **Андрей АКИМОВ** (на фото).

«Кроме перечисленного выше, в составе крупных девелоперских проектов, как правило, возникают санитарно-защитные зоны вновь проектируемых объектов: многоэтажных автостоянок, очистных сооружений, других объектов технологического назначения. Они не носят никаких признаков сложности и опасности в строительно-техническом исполнении, — отметил эксперт. — При этом по новому закону получается, что уже в ближайшем будущем вся негосударственная проектная экспертиза всех крупных объектов капитального строительства, строящихся за деньги граждан и организаций, необоснованно монополизируются государством.

Фото: www.esyakutia.ru

С представителями профессиональных общественных организаций данная новелла никаким образом не согласовывалась, и для нас она оказалась полностью неожиданной.

Печально, но профильные ведомства в лице Федеральной антимонопольной службы и Минэкономразвития, которые обязаны отслеживать вопросы усиления монополий и пресекать избыточность государственного участия, данный вопрос совершенно упустили. И это при том, что ФАС неоднократно обращала внимание на недопустимость ограничения конкуренции со стороны государственных экспертных организаций.

Хочу отметить еще один важный политический аспект. А как разработчики этой нормы, фактически усиливающей административный пресс на участников прежде всего жилищного строительства, планируют выполнять УказПрезидента России о двукратном увеличении строительства жилья? Не является ли это действие прямым саботажем решений высшего руководства страны?» — задает риторический вопрос эксперт.