

ДОЛГИЙ ПУТЬ К ОБЪЕКТУ

Постоянное обновление законодательства приводит к замедлению реализации строительных проектов. Особенно на стадиях, требующих взаимодействия власти и бизнеса. Например, при получении разрешения на строительство.



► В профессиональном сообществе зреет недовольство бурными темпами создания все новых и новых законов. Так, например, Градостроительный кодекс с момента выхода в свет претерпевает изменения в среднем каждые два месяца.

«Наверное, не совсем правильно, когда в Градостроительный кодекс в течение года вносится до полутора десятков дополнений, изменений и т.д., — считает **председатель комитета по качеству и безопасности в строительстве при Координационном совете по развитию строительной отрасли в СЗФО, генеральный директор ООО «Негосударственный надзор и экспертиза» Александр ОРТ.** — За изменением законодательства не успевают ни строители, ни проектировщики, ни органы экспертизы. Пора заканчивать с экспериментами в строительной отрасли и добиваться исполнения тех законов, которые существуют».

ВО ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНА

Как известно, отечественная правовая система создана таким образом, что для исполнения законов обычно требуются регламентирующие подзаконные акты.

Так, Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга обращает внимание застройщиков на изменение административного регламента по выдаче разрешений на строительство.

«Служба работает над внедрением в жизнь административной реформы, — рассказывает **начальник юридического управления Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга Виктор СВИСТУНОВ.** — Федеральные и региональные органы власти работают над созданием единого окна по оказанию услуг. В июне 2015 года вышли новые редакции административных регламентов по выдаче разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию. Теперь большая часть услуг оказывается посредством районных МФЦ. Это было сделано, чтобы облегчить жизнь застройщикам и чтобы они не стояли в очередях у нас в службе».

Второй важной причиной для создания нового административного регламента стала новая форма разрешения на строительство, разработанная Минстроем (о чем вышел приказ № 117/пр от 19 февраля 2015 года) и утвержденная постановлением правительства РФ от 6 мая 2015 года № 437. Новая форма заявления сменила старую, по которой строительный комплекс жил десять лет и которая в свете нынешнего тренда скорострельных законодательных изменений давно подлежала обновлению.

НЕ ОЦЕНИЛИ ПРЕИМУЩЕСТВ

Преимущества новой схемы пока ощутили не все заявители.

«Как к председателю комитета по качеству и безопасности в строительстве при Координационном совете по развитию стро-

ительной отрасли в СЗФО ко мне обращаются очень многие застройщики с жалобами на то, что с появлением возможности подавать заявления в МФЦ они теперь ждут ответа неделями, а то и больше месяца. Хотя в соответствии с частью 11 статьи 51 Градкодекса, уполномоченный орган рассматривает заявление о выдаче разрешения на строительство в течение десяти дней», — замечает Александр Орт.

Однако новый регламент дает возможность заявителю в определенной степени отслеживать прохождение его документов. В частности, во втором разделе, где подробно прописан стандарт предоставления услуги, в п. 2.14 сказано, что при подаче заявления через МФЦ его регистрирует специалист структурного подразделения МФЦ в присутствии заявителя, которому выдает расписку. В п. 2.17 также поясняется, что специалист МФЦ направляет копии документов и реестр документов в Службу госстройнадзора и экспертизы Петербурга в электронном виде (в составе пакетов электронных дел) в течение одного рабочего дня, на бумажных носителях (в случае необходимости обязательного предоставления оригиналов документов) — в течение трех рабочих дней. В том же пункте аналогичные сроки указаны и для передачи документов от Службы госстройнадзора и экспертизы СПб к МФЦ после рассмотрения документации.

Таким образом, при подаче заявления о разрешении на строительство через МФЦ ожидание ответа фактически увеличивается на шесть рабочих дней. Виктор Свистунов подчеркивает, что это максимальный срок, поскольку обычно отдел выдачи разрешений на строительство и на ввод в эксплуатацию рассматривает документацию быстрее, чем отведенные Градостроительным кодексом 10 дней, да и МФЦ старается привозить документы на бумажном носителе в день их получения.

С ним соглашается **руководитель Санкт-Петербургского городского филиала «Мосгосэкспертизы» Андрей АЛЕКСЕЕВ**. «По моему мнению, Служба государственного строительного надзора и экспертизы — это один из немногих органов власти, который в срок отвечает на поступившие к ним обращения, будь то заявление о выдаче разрешения на строительство, ввод в эксплуатацию или просто письмо, — считает он. — Я не слышал жалоб от застройщиков на то, что заявления о выдаче разрешения на строительство рассматривают неделями или даже месяцами. Застройщики жалуются на отказы, но при более детальном рассмотрении такой ситуации оказывается, что застройщик не представил полного комплекта необходимых документов или совершил ошибки в их заполнении. При подаче заявления через МФЦ срок оказания услуги немного увеличился, но если документы оформлены правильно, то через 10–12 дней разрешение выдают».

Шестидневное увеличение срока не сопоставимо с тем, что было раньше, когда из-за перегруженности Службы госстройнадзора и экспертизы СПб застройщики были вынуждены месяцами стоять в очередях только для того, чтобы дождаться принятия у них заявления.

А если ожидание ответа на заявление, поданного через МФЦ, превысит отведенный Градкодексом десятидневный срок плюс шесть дней на доставку документов между МФЦ и Службой госстройнадзора и экспертизы, заявитель может подать жалобу, процедура которой также расписана в административном регламенте. Раздел 5 документа так и называется: «Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга, предоставляющего государственную услугу, а также должностных лиц, государственных гражданских служащих». Заявитель может подать жалобу в любой форме: письменно на бумаге, по электронной почте, через сайт. Может обратиться с жалобой как напрямую в Службу госстройнадзора и экспертизы СПб либо через МФЦ. Сроки рассмотрения жалобы идентичны срокам оказания государственной услуги.

Пока еще ни один заявитель не воспользовался своим правом на досудебное обжалование решений исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга, предоставляющего государственную услугу. В Службе госстройнадзора и экспертизы СПб нам сообщили, что на сегодняшний день ни одной жалобы к ним не поступало.

УСТАЛИ ОБЪЯСНЯТЬ

Будем надеяться, что схема предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на строительство с приемом заявлений через МФЦ вскоре заработает бесперебойно. Между тем Служба госстройнадзора и экспертизы СПб вынуждена констатировать неутешительную статистику по выдаче разрешений.

С начала 2015 года 40% поступивших заявлений было отказано в выдаче разрешения на строительство. Как пояснил Виктор Свистунов, треть отказов выдана по причине невнимательности при формировании пакета документов самими заявителями.

«В новом регламенте, который можно скачать с сайта нашей службы, порядок действий застройщика расписан очень подробно, пошагово, чуть ли не как для детей. Но на практике выясняется, что многие заявители не умеют подавать документы, — сетует он. — И если раньше мы их консультировали, то сейчас перестали, потому что все мы люди грамотные, профессиональные, должны уважать друг друга. Наш отдел выдачи разрешений на строительство и на ввод в эксплуатацию не должен по многу раз объяснять одно и то же».



**Возможность
подать заявление
о выдаче
разрешения
на строительство
через МФЦ
избавляет
застройщиков
от былых
очередей**





**Суды сегодня
встают
на сторону
властей,
когда
те требуют
правильного
оформления
документов**

Требовательное отношение к оформлению документов сегодня находит поддержку в правовом поле. При рассмотрении ряда жалоб суды встали на сторону органов исполнительной власти, считая, что документы должны быть оформлены надлежащим образом. Поэтому застройщикам лучше заранее подготовиться к получению разрешений, используя при этом доступный информационный ресурс – официальный сайт службы.

КАМНИ ПРЕТКНОВЕНИЯ

Застройщики всегда охотно жалуются на административные барьеры при получении исходно-разрешительной документации, в том числе разрешения на строительство. Справедливости ради следует отметить, что и у надзорных органов есть набор претензий к своим подопечным.

Что касается упомянутого оформления документации, то первым пунктом будет написание заявления о выдаче разрешения на строительство в свободной форме. Некоторые заявители умудряются игнорировать требования правительства России, Минстроя, не говоря уже о региональных органах надзора, в которые и приходят за разрешением.

Второе – комплектность документации. «К заявлению о выдаче разрешения на строительство должны прилагаться документы, перечисленные в п. 7 статьи 51 Градостроительного кодекса, – напоминает **начальник сектора административно-правового отдела комитета государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области Елена ЧЕГОТОВА**. – Их следует оформлять в соответствии с постановлением правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (ред. от 28.07.2015). Некоторые застройщики, памятуя об этом постановлении,

прилагают к заявлению всю документацию, которая в нем перечислена. Но данным документом нужно руководствоваться при создании и оформлении проектной документации, а не при подготовке приложений к заявлению о выдаче разрешения на строительство. Однако у заявителей чаще случается недобор, нежели перебор. В этом случае они получают отказ с формулировкой «Отсутствие необходимого комплекта документов».

Третьим камнем преткновения для получения разрешения на строительство становится содержание прилагаемых к заявлению документов, и здесь органы госстройнадзора также усматривают ряд типичных недоработок застройщиков.

Как показывает практика, не все застройщики отдают себе отчет в том, что разрешение на строительство – это документ, который не только дает право начать строительство, но и свидетельствует о соответствии проектной документации градостроительному плану. Градостроительный план – это обобщенные сведения об установленных ограничениях на определенном земельном участке, который говорит о том, что можно, а что нельзя на нем строить.

«Некоторые застройщики (будем говорить, проектировщики) не обращают внимания на ограничения градплана и разрабатывают проектную документацию без учета этих ограничений, а потом пытаются внести изменения в него письмами, объяснениями, – отмечает Виктор Свистунов. – Застройщик должен изначально понимать, что он собирается построить на участке, еще на стадии получения градостроительного плана».

В последнее время в Санкт-Петербурге участились случаи предоставления некорректной информации об объектах, подлежащих сносу на застраиваемых участках. К заявлению о выдаче разрешения на строительство либо прилагается проект организации работ по демонтажу объекта, которого уже давно нет на участке, либо такой проект отсутствует, хотя на участке объект существует и подлежит сносу. Проект по разборке зданий – неотъемлемая составляющая пакета документации, прилагаемого к заявлению.

Елена Чеготова акцентирует внимание на рисках потенциальной отмены разрешений на строительство в Ленинградской области, выданных в свое время органами местного самоуправления. Особенно это касается сельских поселений.

«Не секрет, что органы местного самоуправления более «лояльны» к составу и содержанию проектной документации, нежели комитет государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области, – поясняет она. – В рамках Градкодекса комитет осуществляет контроль выдачи разрешений на строительство местными властями. Согласно статистике, до 90% таких разрешений выдано не совсем корректно».



Во многом именно поэтому областной закон № 45-оз от 7 июля 2014 года перераспределяет полномочия по градостроительной деятельности между областным правительством и органами местного самоуправления и отдает функцию по выдаче разрешений на строительство органам областного государственного надзора.

ОБЖАЛОВАНИЕ НЕГАТИВА И ПОЗИТИВА

Отдельно коснемся такой важной части прилагаемой к заявлению документации, как положительное заключение экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Как заметил Александр Орт, в Ленобласти «придумали очень хороший прием избежать отказа в выдаче разрешения на строительство: надо пройти государственную экспертизу проектной документации, и тогда вообще не нужно получать разрешение». (Об этом мы подробно писали в СГХ, № 159, стр. 64–66.)

В Минстрое создана рабочая группа под председательством статс-секретаря – заместителя министра Натальи Антипиной для рассмотрения законодательных инициатив в части проектирования, экспертизы и ценообразования. Участник рабочей группы **исполнительный директор и руководитель аппарата НОЭКС Роман МАКСАКОВ** рассказал о предложениях, касающихся обжа-

лования заключений экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий:

«Часть 12 статьи 49 Гражданского кодекса позволяет застройщику или техническому заказчику обжаловать не устраивающее его заключение экспертизы в комиссии, специально создаваемой Министерством строительства. В помощь ведомству была сделана попытка создать регламент таких обжалований. Но представленный рабочей группе документ содержал несколько прямых нарушений норм законодательства, был отвергнут и отправлен на доработку».

По словам Романа Максакова, в профессиональном сообществе имеется еще одно важное предложение. «Ряд коллег считают, что необходимо позволить некому кругу лиц обжаловать не только отрицательные, но и положительные заключения, – продолжает он. – Не секрет, что на этом настаивают некоторые организации государственной экспертизы субъектов Федерации. Понять их можно: им создана серьезная конкуренция в лице предприятий, аккредитованных на негосударственную экспертизу. Еще 26 марта на заседании правительства у Дмитрия Козака, когда министерство вышло с инициативой предоставить такую возможность «неопределенному кругу лиц», было принято решение уточнить такую формулировку и более конкретно определить круг лиц. На рабочей



В Петербурге с начала года 40% заявлений о выдаче разрешения на строительство получили отказ





**Над
экспертизой
нависает угроза
обжалования
положительных
заключений
органами
исполнительной
власти**

группе в Минстрое мы вскользь обсудили, что этот круг может состоять из организаций, выдающих разрешение на строительство: органы местной власти либо госстройнадзор».

Андрей Алексеев напоминает о весомой доле отказов в выдаче разрешения на строительство из-за несоответствия проекта требованиям градостроительного плана при положительном заключении экспертизы проектной документации, статистический учет которых постоянно ведет петербургский госстройнадзор. Как свидетельствует официальный сайт службы, у некоторых уважаемых организаций негосударственной экспертизы эта доля превышает 40%.

«Обращаю внимание, что госстройнадзор при выдаче разрешения на строительство не проверяет правильность технических решений (несущую способность конструкций, теплоизоляцию и т. д.), полностью полагаясь на квалификацию проектировщиков и экспертов. Наверное, не ошибается тот эксперт, который ничего не делает, но когда ошибки допускаются почти в половине заключений, об этом стоит задуматься. И при наличии весомых аргументов у органов, выдающих разрешение на строительство, должна быть возможность обжалования положительных заключений экспертизы. У застройщика никогда не будет никаких дополнительных проблем в случае обращения в профессиональную экспертную организацию. И сегодня важно принимать те законы, которые позволят избавить рынок от компаний, выдающих положительные за-

ключения экспертизы, даже не глядя в проектную документацию», – рассуждает Андрей Алексеев.

Таким образом, над экспертизой скоро может повиснуть дамоклов меч в виде угрозы обжалования ее заключений со стороны исполнительной власти, а перед застройщиками, соответственно, возникнуть еще один барьер на пути получения разрешения на строительство.

АНЕКДОТЫ ИЗ ЖИЗНИ

С регламентом обжалования отрицательных заключений экспертизы застройщиками складывается анекдотичная ситуация.

«В проекте постановления правительства о порядке обжалования результатов экспертизы, присланного мне из НОЭКС по линии Минстроя, все логично, – говорит Александр Орт. – Но когда я сложил сроки прохождения каждого этапа (прием заявления от жалобщика – 5 дней, рассмотрение и создание рабочей группы – 30 дней, выезд на место и изучение документов – 30 дней и т. д. – всего полтора десятка пунктов), получилось, что реально на рассмотрение жалобы уйдет полгода. Вместо поиска справедливости застройщику будет гораздо проще и быстрее пройти повторную экспертизу».

Не менее занятные предложения поступили в рабочую группу Минстроя по поводу состава экспертной комиссии, которая, согласно части 12 статьи 49 Градостроительного кодекса, создается для рассмотрения жалоб на заключения экспертизы.

«Коллеги дописались до того, что комиссия должна состоять из трех юристов. А как господин юрист может оценить заключение, например, эксперта по конструктивной части, по инженерным системам или эксперта-эколога? – возмущается Роман Максаков. – Там, правда, была приписка: «юрист, аттестованный на право проведения экспертизы проектной документации». Но это нонсенс. Читайте законодательство. Юриста просто не допустят к сдаче экзаменов на аттестат эксперта по формальным признакам».

РАЗНАЯ ЛОГИКА

Появление таких парадоксов в деятельности строительного комплекса не случайно. К сожалению, сегодня на строительном рынке, как, наверное, и в других сферах, голоса юристов звучат громче, чем специалистов: строителей, архитекторов, инженеров-проектировщиков, изыскателей, экспертов и т. д.

Юридическая логика с ее неспешным рассмотрением соответствия действий человека букве закона вступает в противоречие с логикой реализации строительного проекта, где множество взаимоувязанных процессов (изыскания, проектирование, работы на площадке, логистика, организация взаимодействия различных участников проекта и т. д.) происходят во времени. Передача важных функций из профессиональной компетенции в правовую



плоскость нередко оборачивается потерей хорошо работающих рыночных механизмов. Характерный пример приводит Александр Орт.

«Во времена лицензирования строительной деятельности сведения о нарушении строительных норм, выявленных Архстройнадзором, передавались в Лицензионную палату, которая в течение пяти дней приостанавливала деятельность компании-нарушителя, – вспоминает он. – Механизм был действенный. Затем эти полномочия передали судам, и процедура по приостановке деятельности стала растягиваться до года. Институт лицензирования фактически потерял смысл, поэтому и прекратил свое существование».

ОПТИМИСТИЧЕСКАЯ НОТА

Столкновение позиций юристов и профессионалов строительной отрасли не всегда идет на пользу экономике, но в Петербурге есть и позитивные примеры такого взаимодействия.

Начальник Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга Леонид КУЛАКОВ, юрист по образованию, в 2013 году поддержал инициативу организаций негосударственной экспертизы по созданию Координационного совета по вопросам организации и проведения экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий. Заметим, что высшие руководители ведущих организаций государственной и негосударственной экспертизы города и области имеют образование, профильное для строительного комплекса. Среди них есть инженеры-строители, инженеры-электрики, инженеры-геодезисты, архитекторы.

«Необходима систематизация правоприменительной практики, – подчеркивает Леонид Кулаков. – Все мы прекрасно понимаем, что различные положения закона иногда изложены таким образом, что их можно толковать с нескольких позиций. Для того чтобы выработать единую позицию, и создан Координационный совет. Главное его достижение – создание в городе площадки для обсуждения различных вопросов с позиций любого участника процесса проектирования и экспертизы проектной документации».

Таким образом, если в Минстрое только начинается диалог между специалистами в области права и строительства, то в Санкт-Петербурге он уже эффективно налажен. Хочется верить, что нынешняя ситуация на рынке со стремительным обновлением законодательства и пробуксовкой реализации строительных проектов изменится. Законодательство стабилизируется, участникам рынка будет достаточно исполнять существующие законы, не ожидая каждый день их кардинальных изменений, строительство пойдет высокими темпами. 

Антон Жарков