

Шота Михайлович Гордезиани: Порядок проведения экспертизы должен быть единым для организаций государственной и негосударственной экспертизы



Характерной особенностью последних лет стали радикальные организационно-структурные изменения в строительном комплексе Российской Федерации.

Сформирована система саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Серьезным шагом минимизации монополии государственных органов при проведении экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий объектов капитального строительства стало принятие федерального Закона 337-ФЗ от 27 ноября 2012 года «О внесении изменений в Градостроительный Кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», обусловившего формирование системы негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Такое решение полностью соответствовало задачам, поставленным В.В. Путиным на совещании по вопросам совершенствования контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления госуслуг в сфере строительства 15 марта 2010 года, о необходимости реформирования системы экспертизы проектной документации, ликвидации искусственной монополии в этой сфере, серьезного уменьшения издержек застройщиков.

В настоящее время можно говорить, что институт негосударственной экспертизы состоялся: по данным ФАУ «Главгосэкспертиза России» в форме негосударственной экспертизы в 2016 году подготовлено свыше 25 тысяч экспертных заключений из общего числа 59 тысяч в Российской Федерации.

Модернизация института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, независимо от формы ее проведения, продолжается.

Правда, справедливости ради следует отметить, что в процессе модернизации определенные предпочтения предоставляются организациям государственной экспертизы. Так, для электронизации процедуры проведения экспертизы органам, выполняющим государственную экспертизу, был предоставлен временной промежуток в один год. Это при том, что эти органы имели сложившийся десятилетиями коллектив экспертов и гарантированный законодательно объем работ.

Для организаций негосударственной экспертизы этот срок составляет всего 5 месяцев. Одновременно в эти же сроки необходимо организовать работу по передаче соответствующих материалов и документов в Единый государственный реестр экспертных заключений (ЕГРЗ) и обеспечить переход системы негосударственной экспертизы на принципы саморегулирования.

Реализация в сжатые сроки всех этих решений требует значительных одновременных финансовых затрат.

Складывается впечатление преднамеренности создания сложных условий для системы негосударственной экспертизы, конкурентоспособность которой подтверждена на практике.

Но это не главное. **Главное то, что система негосударственной экспертизы состоялась, и лучшим доказательством является то, что признано необходимым дальнейшее совершенствование этой системы.**

В первую очередь, конечно, речь должна идти об усилении контроля за работой организаций негосударственной экспертизы.

К сожалению, законодатель, определив условия формирования и работы системы негосударственной экспертизы, не дал механизма такого контроля.

В этом смысле представляется вполне своевременным и актуальным подготовленный в настоящее время законопроект о внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части распространения принципов саморегулирования на систему негосударственной экспертизы.

Однако, предлагаемая редакция законопроекта неоднозначна воспринимается экспертным сообществом. Совет Национального объединения организаций экспертизы в строительстве (НОЭКС) четко сформулировал свое отношение к законопроекту.

Во-первых, не может быть принята концепция, предусматривающая объединение под одним началом саморегулируемых организаций, выполняющих работы по инженерным изысканиям и проектированию объектов капитального строительства и саморегулируемых организаций, выполняющих экспертизу этих результатов инженерных изысканий и этой проектной документации.

Процедура экспертизы связана с оценкой соответствия инженерных изысканий и проектной документации требованиям технических регламентов по различным видам безопасности объектов капитального строительства. Другими словами итог экспертизы - это признание или непри-

знание качества выполненных инженерных изысканий и разработанной проектной документации.

И эта процедура признания (оценки) в настоящее время достаточно независимая, что гарантирует застройщику получение качественных результатов инженерных изысканий и проектной документации.

Объединение исполнителя работ по инженерным изысканиям и разработчика проектной документации и проверяющего эти работы и дающего оценку качеству этих работ, неправомерно. Налицо явный конфликт интересов.

В результате застройщик может оказаться в ситуации, когда в процессе строительства или эксплуатации объекта недостатки в проектных решениях приведут к неоправданно временным и финансовым затратам для застройщика.

По мнению членов Совета НОЭКС должно быть создано самостоятельное Национальное объединение саморегулируемых организаций, выполняющих экспертизу результатов инженерных изысканий и проектной документации.

Трудно, наверно, представить, что возможно объединение под одним началом подрядных строительных организаций и строительного надзора. Результаты такого «союза» можно легко предсказать.

Во-вторых, отдельные положения законопроекта противоречат Конституции Российской Федерации и Трудовому кодексу Российской Федерации.

Так, законопроектом вводится фактически запрет на привлечение при необходимости к экспертизе результатов инженерных изысканий и проектной документации высококвалифицированных специалистов по совместительству, трудовым договорам или на удаленном доступе.

Некорректность таких положений состоит уже в том, что это запрет вводится избирательно только для организаций негосударственной экспертизы, что лишает возможности повысить качество рассмотрения документации и подготовки экспертного заключения. Это ущемление прав юридического лица.

Но одновременно нарушаются конституционные права физических лиц, которым в соответствии с Конституцией (статья 37) и Трудовым кодексом (статья 282) предоставлено исключительное право на работу по совместительству без каких-либо ограничений.

В-третьих, организации государственных экспертиз лишь формально являются государственными, фактически это автономные учреждения, действующие в рамках отдельного законодательства.

Согласно п. 5, ст. 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях», собственник имущества автономного учреждения (учредитель) не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения.

Согласно ч. 7, ст. 60 ГрадКодекса, собственник, т.е. – государство, несет имущественную ответственность за недостатки государственной экспертизы только по долгам казенного учреждения, которой ни одна из существующих государственных экспертиз не является.

По мнению членов Совета НОЭКС должно быть создано самостоятельное Национальное объединение саморегулируемых организаций, выполняющих экспертизу результатов инженерных изысканий и проектной документации.

Таким образом, в ситуации, когда деятельность и имущественная ответственность негосударственных экспертиз при саморегулировании будет четко отрегулирована за счет коллективной ответственности саморегулируемых организаций, организации государственной ответственности полностью из такого правового поля исключены. Представляется, что органы государственной экспертизы, которые фактически работают в рыночных условиях и оказывают услуги по экспертизе на договорной основе (в соответствии с положениями Гражданского кодекса РФ) должны быть ориентированы на создание своих компенсационных фондов.

В противном случае, заказчики, выбирающие в качестве альтернативы государственную экспертизу, фактически будут введены в заблуждение и остаются в менее защищенном и более бесправном положении.

Итак, коллективная ответственность, как и сама надстройка саморегулирования, предполагает дополнительную финансовую нагрузку для организаций негосударственной экспертизы, от которой орган государственной экспертизы полностью освобожден. Очевидно нарушение антимонопольного законодательства:

1) – неравенство гарантированной ответственности исполнителя перед заказчиком работ и услуг при равенстве юридической значимости итога работ (заключения);

2) – неравенство составляющей себестоимости работ и услуг исполнителей, при равенстве юридической значимости итога работ (заключения). Ко второму пункту неравенства следует так же отнести разную стоимость аренды помещений, поскольку коммерческие организации такие



затраты несут на рыночных условиях, а автономные или получают помещения от собственника безвозмездно или пользуются льготными условиями аренды.

В этих условиях возложение на организации негосударственной экспертизы обязанностей одновременного осуществления в сжатые сроки ряда мероприятий, (связанных, как было сказано выше, со значительными финансовыми затратами), похоже скорее на желание утопить систему любыми способами. Похоже, монополисты от экспертизы никак не могут смириться с потерей власти над застройщиком (бизнесом), а составить конкуренцию институту негосударственной экспертизы в цивилизованном виде им не под силу.

Далее, предусмотренный законопроектном стаж проектной работы претендента для аттестации на право подготовки экспертных заключений 7 лет неприемлем. Эксперт – это статус, который нельзя получить, как диплом вуза. Это признание того, что человек в области своей деятельности обладает достаточным опытом, знаниями и навыками, чтобы давать оценку работе других специалистов и организаций. Эти знания и опыт накапливаются годами работы над сложными проектами объектов капитального строительства.

Вопросы ужесточения условий аттестации претендентов на статус эксперта не раз поднимались нами на самых различных уровнях. Достойно напомнить, что на заседании 3 июля 2014 года у заместителя председателя Правительства Российской Федерации Д.Н.Козака представителю НОЭКС удалось убедить участников совещания о необходимости значительного увеличения стажа работы претендента. Имеется протокольная запись этого совещания, которое предусматривает прямое поручение Минстрою России подготовку предложений об увеличении требуемого для аттестации претендента стажа работы до 15 лет. Принципиальное несогласие вызывают положения, устанавливающие условия, при которых для формирования саморегулируемой организации достаточно объединение 25 юридических лиц, имеющих желание выполнять работы по экспертизе проектной документации и результатов инженерных изысканий. Из опыта работы саморегулируемых организаций проектировщиков, изыскателей и строителей уже очевидно, что даже при высокой стоимости выполняемых ими работ, выполнение обязательств, предусмотренных законодательством, возможно при объединении свыше ста юридических лиц. Понятно, что предусмотренное законопроектом количество юридических лиц для формирования СРО экспертных организаций, будут способствовать созданию многочисленных мелких СРО, что обусловит не только наличие в них наименее квалифицированных экспертов, но и исключит возможность полноценного выполнения возлагаемых на СРО обязательств. Наше предложение: количество юридических лиц, для формирования СРО должно быть не менее 150.

Законодательно установлено (Градостроительный кодекс РФ), что заключения экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий имеют одинаковую юридическую значимость, независимо от формы проведения экспертизы – государственной или негосударственной.

Следовательно, порядок проведения и организации экспертизы, методическая основа ее проведения, порядок аттестации экспертов, требования к составу заключения должны быть едины для организаций государственной и негосударственной экспертизы.

В связи с этим неправомерны положения законопроекта, предусматривающие, что СРО негосударственных экспертиз обязано разрабатывать свои стандарты на эти процедуры.

Если итоговый результат деятельности организаций государственной и негосударственной экспертизы (заключение) имеют одинаковую юридическую силу, деятельности этих организаций по проведению экспертизы и подготовке экспертных заключений не может регулироваться различными нормами.

На наш взгляд, саморегулируемая организация в области экспертизы должна разрабатывать только стандарты и правила внутренней организации работы, осуществления контроля за работой членов объединения, а так же готовить методические рекомендации (правила) по порядку формирования стоимости проведения экспертизы, обязательные для использования членами СРО.

Наконец, нельзя не отметить неправомерность предусмотренного законопроектом распространения принципа формирования компенсационного фонда саморегулируемых организаций в области проектирования на формирование компенсационного фонда экспертных организаций.

На практике не существуют договоров на проведение

Мы отметили основные концептуальные недоработки законопроекта о саморегулировании в системе негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

экспертизы, стоимостью, которые приняты в законопроекте как основа для расчета комфондов СРО экспертных организаций.

Надо исходить из того, что компенсационные фонды СРО экспертных организаций должны формироваться исходя из того, что размер стоимости экспертизы проектной документации объектов, отнесенных к компетенции негосударственной экспертизы, определяется в процентах от стоимости проектных работ, а не от стоимости объекта капитального строительства.

Мы отметили основные концептуальные недоработки законопроекта о саморегулировании в системе негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

И будем отстаивать необходимость устранения этих недостатков. Под словом «мы» я имею ввиду Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве (НОЭКС), которое сформировалось на добровольной основе практически на принципах саморегулирования.

В составе Совета Объединения высококвалифицированные специалисты, с 25-30 летним стажем работы в проектных и экспертных организациях, в их числе: 5 докторов наук, 4 кандидата наук, член-корреспондент Академии архитектуры и строительных наук России, Почетный академик Российской Академии наук, депутат законодательного собрания субъекта Российской Федерации, заслуженные и почетные строители России, строительные эксперты первого и второго классов.

Члены Совета Объединения ведут активную нормотворческую работу в качестве постоянных членов, в составе различных советов, комитетов и рабочих комиссий: Государственной Думы Российской Федерации, Министерства строительства России, Торгово-промышленной палаты России, Общественного совета при Минстрое России, ФАУ «Главгосэкспертиза России».

В составе Совета Объединения созданы и работают 8 комитетов, в том числе, по взаимодействию с федеральными органами исполнительной власти, методическому обеспечению процедуры экспертизы, нормативно-правовому регулированию, конфликтной экспертизе, образованию, информационным технологиям. Работают контрольная, дисциплинарная и ревизионная комиссии.

В настоящее время проводится работа по формированию СРО негосударственных экспертиз.

Приглашаем организации негосударственной экспертизы в состав будущей СРО.

*Ш.М. Гордезиани,
президент Ассоциации НОЭКС,
Почетный строитель России,
строительный эксперт 1-го класса*