

## **Один шаг вперед и два шага назад. Затянувшаяся история борьбы с организациями, которые торгуют положительными заключениями экспертизы проектной документации**

В начале марта 2020 года в новостных лентах появилась информация, что Минстроем России подготовлены и вынесены на обсуждение поправки в Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ), которые наделяют органы государственного строительного надзора правом обжаловать положительные заключения экспертизы проектной документации в отношении поднадзорных объектов.

Первая мысль – вода камень точит! Наконец-то удалось достучаться<sup>1</sup> - государство спустя почти 8 лет всерьез займется решением проблемы торговли положительными заключениями экспертизы проектной документации. После ознакомления с текстом законопроекта (<https://regulation.gov.ru/projects#npa=94778>), который был подготовлен в недрах Минстроя России, энтузиазм немного угас, поскольку вместо системного подхода к вопросу обеспечения безопасности строительства удалось обнаружить лишь имитацию деятельности в этом направлении.

Даже в таком простом вопросе, как обжалование положительных заключений экспертизы, которые были выданы с нарушениями, Минстрой предлагает использовать более затратный способ судебного разбирательства вместо предусмотренного ч. 12 ст. 49 ГрК РФ механизма разрешения споров в досудебном порядке в экспертной комиссии Минстроя России. Многим специалистам еще в 2012 году было понятно, что досудебный порядок обжалования экспертных заключений не будет работать. Федеральным законом от 28 ноября 2011 г. № 337-ФЗ не был предусмотрен субъект, который наделен правом и заинтересован в целях обеспечения безопасности возводимых объектов обжаловать положительное заключение экспертизы, выданное с нарушениями. Застройщик, которого наделили таким правом, явно не станет обжаловать положительное заключение экспертизы себе во вред. К тому же у него всегда имеется возможность не утверждать проектную документацию, получив хоть десяток положительных заключений экспертизы.

Обжаловать отрицательное заключение экспертизы застройщику в большинстве случаев также не имеет смысла. В условиях конкуренции сотен коммерческих экспертных организаций за контракты на проведение экспертизы (в отношении объектов капитального строительства регионального уровня) намного проще сменить экспертную организацию, по какому-то недоразумению выдавшую отрицательное заключение. По данным единого государственного реестра заключений (ЕГРЗ) за 2019 год частные организации негосударственной экспертизы подготовили 14 372 экспертных заключения, в которых насчитывается целых 0,4% отрицательных заключений (<https://gge.ru/analytics/organizatsiya-negosudarstvennoy-ekspertizy/>).

Очевидно, что из государственных структур именно органы Госстройнадзора обладают наибольшей компетенцией и возможностями для обжалования положительных экспертных заключений в целях пресечения реализации ошибочных проектных решений на начальной стадии строительства. Согласно ч. 5 ст. 52 ГрК РФ

---

<sup>1</sup> Предложение по наделению органа Госстройнадзора правом обжаловать положительное заключение экспертизы в отношении поднадзорного объекта в экспертной комиссии Минстроя России было отражено в октябре 2013 года в резолюции межрегиональной конференции руководителей Госстройнадзора из 74 субъектов Российской Федерации.

указанные органы не позднее, чем за 7 рабочих дней до начала строительства, должны получать от застройщика извещение с приложением проектной документации и положительного заключения экспертизы.

В 90-е годы органы Госархстройнадзора при выявлении ошибочных проектных решений в ходе строительства могли пресекать реализацию таких решений (даже при наличии положительных заключений экспертизы) и самостоятельно привлекать к административной ответственности проектные организации. По данным Главной инспекции Госархстройнадзора Госстроя России, порядка 5% от суммы всех административных штрафов за правонарушения в области строительства были наложены на проектные организации, допустившие ошибки в проектах (в судебной практике не было обнаружено случаев отмены подтвержденных Главной инспекцией решений по административным делам в отношении проектных организаций).

Так что же мешает просто дополнить ч. 12 ст. 49 ГрК РФ фразой "а также орган государственного строительного надзора" и с задержкой в 8 лет попытаться запустить механизм контроля за результатами деятельности организаций негосударственной экспертизы?

Такое впечатление, что кого-то в Минстрое вполне устраивает ситуация, при которой с 2012 года экспертная комиссия, обладающая правом отменить любое заключение экспертизы проектной документации, существует лишь на бумаге. Пресечением случаев реализации ошибочных проектных решений и отменой незаконно выданных положительных заключений экспертизы, видимо, должен заниматься кто-то другой. Пусть органы Госстройнадзора обращаются в суды и там доказывают "несоответствие по содержанию установленным требованиям заключения экспертизы проектной документации".

На этот случай уже есть заготовки в судебной практике:

"Согласно пункту 2 Порядка для рассмотрения споров ... создается экспертная комиссия.

Согласно пункту 3 Порядка заключение экспертизы может быть обжаловано в соответствии с настоящим Порядком застройщиком, техническим заказчиком или их представителем в течение трех лет со дня утверждения такого заключения.

Порядок обжалования заключений экспертизы проектной документации законодательством определен.

У суда первой инстанции не имелось оснований рассматривать предъявленный иск" (постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 6 апреля 2015 г. N 13АП-4840/15);

"Правом обжаловать заключение негосударственной экспертизы проектной документации обладает закрытый перечень лиц - застройщик, технический заказчик или уполномоченные ими лица. Компетентным органом, уполномоченным рассматривать жалобу указанных лиц, к числу которых административные истцы не относятся, является специально созданная экспертная комиссия, решение которой, оформленное протоколом, может быть обжаловано в судебном порядке.

...

Доводы апелляционных жалоб, в которых оспариваются выводы экспертизы, не могут быть приняты во внимание, так как не основаны на специальных познаниях и досудебном решении экспертной комиссии, созданной в установленном законом

порядке" (Апелляционное определение СК по административным делам Московского городского суда от 26 марта 2018 г. по делу N 33а-2107/2018).

Хочу также напомнить, что с лета 2018 года органы Госстройнадзора освободили от ответственности за соответствие возведенного объекта требованиям безопасности (технических регламентов). Выдавать ЗОС они должны исключительно на основании соответствия объекта капитального строительства проектной документации (независимо от качества такой документации и наличия в ней ошибочных решений). В этой связи слабо верится, что длительная процедура обжалования положительных заключений в судебном порядке (без права обращения в экспертную комиссию Минстроя России) будет в массовом порядке востребована органами Госстройнадзора.

После ограничения предмета государственного строительного надзора существует большой соблазн закрыть глаза на ошибки в проекте и выдать по такой проектной документации ЗОС, переложив всю ответственность за безопасность возведенного объекта на проектировщика и экспертизу. Тем более, что в настоящее время у органов Госстройнадзора фактически отсутствует возможность противодействия реализации в ходе строительства ошибочных проектных решений.

Удивительно, почему на этот факт не обращают внимание. С лета 2018 года значение экспертизы проектной документации как механизма обеспечения механической, пожарной, экологической, санитарно-эпидемиологической безопасности объектов капитального строительства существенно возросло. В таких условиях требования к экспертным организациям должны быть высокими, контроль за их деятельностью – эффективным, а санкции за необоснованную выдачу положительного заключения – максимально жесткими.

На практике же до сих пор не решена проблема откровенной торговли положительными заключениями экспертизы проектной документации, которая особенно остро встала после 1 апреля 2012 года.

Еще в 2014 году в п. 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.

Тогда же с участием экспертов был подготовлен и рассмотрен на рабочей группе в Минстрое России план мероприятий по совершенствованию законодательства (размещен на сайте цкс.рф в разделе "аналитика"), а также разработаны все проекты правовых актов, которым вносились комплексные изменения в ГрК РФ, акты Правительства РФ, и ведомственные приказы Росстроя (Минрегиона России).

Прошло больше 5 лет, но почти ничего из предложенных системных мер (большинство актуально и на сегодняшний день), не было реализовано. Поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации в этой части так и не было исполнено.

Хотя для борьбы с таким позорным для государства явлением, как торговля положительными заключениями экспертизы проектов, не нужно делать чего-то

сверхъестественного, достаточно установить контроль за результатами деятельности экспертных организаций и прописать серьезную ответственность за нарушения.

Выявить большую часть некачественных экспертных заключений можно без больших трудозатрат при помощи единого государственного реестра заключений экспертизы. Достаточно предусмотреть обязательную проверку экспертных заключений на предмет их соответствия нормативным требованиям к составу, содержанию и порядку оформлению (приказ Минстроя России от 8 июня 2018 г. N 341/пр) на стадии раскрытия информации в ЕГРЗ. Меня еще в 2014 году поразил случай, когда в качестве образца экспертного заключения на рабочей комиссии в Минстрое было представлено заключение государственной экспертизы проектной документации, которое по тексту не содержало никаких выводов о соответствии проектной документации результатам инженерных изысканий. Про заключения частных организаций, которые торгуют такими заключениями, говорить не приходится.

Наличие такого фильтра на этапе раскрытия информации в ЕГРЗ позволит уменьшить число споров на стадии выдачи разрешений на строительство (логично, чтобы указанную проверку был вправе проводить один орган, а не тысяча муниципалитетов по всей стране). Уполномоченные органы при выдаче разрешений на строительство не должны проверять правильность оформления экспертного заключения или наличие полномочий у экспертной организации, им следует полагаться исключительно на данные ЕГРЗ. Такие данные должны подтверждать факт выдачи положительного заключения экспертизы уполномоченной организацией (аккредитация не приостановлена и не аннулирована) и оформление экспертного заключения согласно установленным требованиям его составу, содержанию и порядку оформления (включая полноту содержащихся в нем выводов).

Пресекать реализацию ошибочных проектных решений и выявлять положительные экспертные заключения, которые оформлены надлежащим образом, но выданы необоснованно, целесообразно на начальной стадии строительства посредством быстрой и эффективной процедуры досудебного обжалования таких заключений органами Госстройнадзора. Причем правом на такое обжалование орган Госстройнадзора должен обладать до момента, пока он не выдал ЗОС на основании проектной документации, подтвержденной соответствующим заключением экспертизы (на практике встречались случаи выявления ошибочных проектных решений в ходе итоговой проверки органа ГСН).

В 2014 году обсуждался вопрос о возможности наделения правом на обращение с жалобой в экспертную комиссию Минстроя России органов, уполномоченных выдавать разрешения на строительство на основании поступивших к ним разделов проектной документации и положительного экспертного заключения. Тогда этот вопрос отложили, и большинство экспертов с этим согласилось. По прошествии пяти лет с учетом данных по росту аварий зданий и сооружений представляется целесообразным предоставить указанным органам право подавать жалобы, поскольку для выявления ошибок проектирования и предупреждения потенциальных аварий нужно задействовать все возможные средства. Органы, выдающие разрешения, определенно относятся к числу заинтересованных лиц, поскольку на основании проектной документации, прошедшей экспертизу, они должны выдавать разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и нести за это ответственность.

При этом факт подачи жалобы на положительное заключение в экспертную комиссию Минстроя России не влечет никаких последствий для застройщика до момента, пока компетентный орган не примет решения по результатам рассмотрения такой жалобы. Решение экспертной комиссии об отмене положительного заключения экспертизы должно незамедлительно отражаться в ЕГРЗ и приводить к немедленной приостановке строительства (через механизм отзыва разрешения на строительство или приостановления его действия) до момента корректировки проекта (с последующей экспертизой) либо до вступления в силу судебного акта об отмене решения экспертной комиссии.

Факты отмены положительных экспертных заключений (в том числе заведомо ложных) должны неотвратимо приводить к приостановлению (при наличии не грубых нарушений) или аннулированию (при выявлении неоднократных или грубых нарушений) аккредитации организации на право проведения негосударственной экспертизы, а также аттестатов экспертов, которые подписали такие заключения (с возможным запретом заниматься указанной деятельностью в дальнейшем).

В КоАП с 2014 года предусмотрена дисквалификация на срок до двух лет экспертов за выдачу заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности, с 2015 года - дисквалификация на срок до трех лет кадастровых инженеров за внесение заведомо ложных сведений в документы кадастрового учета, с 2017 года - дисквалификация на срок до трех лет экспертов за подписание заведомо ложного заключения о независимой оценке пожарного риска.

В тоже время эксперты, которые подписывают заведомо ложные заключения экспертизы проектной документации и тем самым без надлежащей проверки подтверждают соответствие проектных решений требованиям механической, пожарной, экологической, санитарно-эпидемиологической безопасности, никакой ответственности не несут (даже в форме аннулирования квалификационных аттестатов). Руководители организаций негосударственной экспертизы (уполномоченные ими лица) не подлежат обязательной аттестации, хотя утверждают экспертные заключения. В судебной практике встречались случаи, когда уволившиеся из организаций негосударственной экспертизы работники требовали признать фальшивыми свои подписи на выданных экспертных заключениях. Очевидно, что такие подписи не могли появиться без ведома лица, которое утвердило экспертное заключение.

Анализируя действующее законодательство и внесенные в него за последние годы изменения поражаешься тому, насколько бессистемными являются меры по реформированию экспертизы проектной документации.

В 2007 году вроде бы логично отменили специализированные государственные экспертизы проектной документации (экологическую, пожарного надзора, санитарно-эпидемиологическую, историко-культурную экспертизу) и образовали органы единой (комплексной) государственной экспертизы в каждом субъекте РФ. Контроль за деятельностью таких организаций возложили на федеральный орган исполнительной власти (с правом проводить проверки и выдавать обязательные предписания об отмене экспертных заключений, согласовывать структуры органов экспертизы, устанавливать требования к ежеквартальной отчетности и т.п.).

В 2012 году полномочиями по проведению комплексной экспертизы в отношении большинства объектов регионального уровня (включая массовое жилищное строительство) наделили частные коммерческие структуры (цель деятельности -

извлечение прибыли), которым достаточно иметь в штате всего 5 экспертов (с минимальным стажем работы от 3 до 5 лет) и сайт в сети «Интернет» (ч. 2 ст. 50 ГрК РФ). При этом не предусмотрели не только системы контроля за результатами деятельности таких структур, но даже не распространили на них существующую систему отчетности органов государственной экспертизы.

В отличие от органов региональной государственной экспертизы, деятельность которых ограничена одним субъектом РФ, частное ООО с 5 экспертами в штате может выдавать заключения применительно к объектам капитального строительства на всей территории страны. Стоимость негосударственной экспертизы может устанавливаться произвольно и не привязана к методике расчета, обязательной для органов государственной экспертизы. В условиях конкуренции и отсутствия контроля это логично приводит к демпингу. Хотя понятно, что при низкой стоимости экспертизы комплексно рассмотреть проект с привлечением квалифицированных экспертов невозможно.

С задержкой в несколько лет в июле 2018 года (первое поручение Заместителя Председателя Правительства РФ по этому вопросу датируется 2014 годом) все-таки начал функционировать единый реестр заключений экспертизы проектной документации. Правда, его потенциал совершенно не используется для целей контроля за результатами деятельности экспертных организаций. Непонятно, почему приказом Минстроя России от 22 февраля 2018 г. № 115/пр не предусмотрена элементарная проверка соблюдения требований к составу, содержанию и порядку оформления экспертного заключения, которое загружается в ЕГРЗ? По результатам такой проверки Минстрой мог бы через Росаккредитацию приостановить (аннулировать) не один десяток свидетельств об аккредитации в отношении организаций, которые не в состоянии даже оформить экспертное заключение надлежащим образом.

К сожалению, подготовленный Минстроем законопроект об обжаловании положительных заключений экспертизы в полной мере не отвечает ни на один из вызовов, стоящих перед государством в таком вопросе как обеспечение качества и безопасности строящихся объектов (даже в таком аспекте как пресечение ошибок и нарушений при подготовке проектной документации и ее экспертизе). Кроме того, предлагаемые меры явно запоздали и не учитывают последних изменений законодательства.

После принятия Федерального закона от 27 июня 2019 года № 151-ФЗ значение экспертизы проектной документации резко снизилось. Далекое не факт, что объект капитального строительства будет вводиться в эксплуатацию на основании проектных решений, которые одобрила экспертиза.

Что мешает застройщику внести кардинальные изменения в проект (даже затронув отдельные элементы несущих конструкций) в ходе строительства, получив на коммерческой основе подтверждение внесенных изменений в любой из 40 000 проектных организаций по своему выбору (к автору проекта обращаться не обязательно)?

Установлен ли действующим законодательством механизм обжалования и оперативной отмены незаконно выданных проектными организациями подтверждений соответствия вносимых в проект изменений?

Предусмотрена ли персональная ответственность главного инженера проекта, утвердившего такое подтверждение соответствия в нарушение закона?

Простой учет выданных проектными организациями подтверждений соответствия государство планирует вести? В какой информационной системе систематизируются сведения о таких документах?

Невольно возникает ощущение, что бизнес по торговле положительными заключениями экспертизы решили искоренить посредством конкуренции экспертных организаций с проектными за право выдать по заказу застройщика документ, подтверждающий соответствие проектных решений требованиям безопасности. Зачем спорить или договариваться с экспертизой об одобрении проекта, если многие вещи можно переиграть в ходе строительства за умеренную плату и без особых рисков?

Н.С. Малышев