

7. Ускорить завершение подготовки проектов федеральных законов, предусматривающих приведение Федеральных законов «О техническом регулировании» в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ, Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в соответствие с новыми положениями технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», регламентирующими вопросы государственного регулирования.

3.3. Государственная экспертиза проектной документации

3.3.1. Место экспертизы проектной документации в инвестиционно-строительном процессе и ее законодательное регулирование

Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий является обязательной для большинства проектируемых объектов капитального строительства.

В соответствии с п. 5 ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГК), «предметом экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов».

Положительное заключение государственной или негосударственной экспертизы в зависимости от свойств проектируемого объекта капитального строительства необходимо для получения разрешения на строительство. В связи с этим учет издержек времени и финансов на прохождение этой процедуры крайне важен для полноценного планирования инвестиционно-строительного процесса и оптимизации затрат.

Судя по многочисленным жалобам со стороны бизнес-сообщества, государственная экспертиза проектной документации является серьезным административным барьером. Непредвиденные задержки в получении заключения государственной экспертизы, а соответственно и получении разрешения на строительство, приводят к срыву сроков строительства, росту издержек и снижению прибыли инвестора.

В ходе исследования, проведенного в 2010–2011 годах⁸⁶, были выявлены многочисленные примеры искусственного создания коррупционных условий, способствующих появлению практики неформальных платежей за оказание услуги государственной экспертизы. В частности, респондентами упоминались случаи вымогательства неформальных платежей за сам факт приема документов и рассмотрения документации, за оперативное представление замечаний, за помощь в устранении замечаний, а также за выдачу положительных заключений. Респонденты также жаловались на сложность устранения некоторых замечаний к документации в отсутствие диалога между экспертом и проектировщиком. Помимо этого, в исследовании отмечалось в качестве проблемы затянутость сроков проведения

⁸⁶ Крылова Д. В., Плаксин С. М. Оценка издержек получения государственных и муниципальных услуг, необходимых для строительства многоквартирного жилого дома. Москва: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011.

государственной экспертизы в ряде крупных городов. По мнению авторов указанного доклада, одним из способов решения этих проблем могло бы стать повышение статуса негосударственной экспертизы.

В ответ на запрос со стороны бизнеса в 2010 г. государство сделало первые шаги в направлении решения проблем в сфере экспертизы проектной документации, предложив негосударственную экспертизу документации как реальную альтернативу государственной.

Негосударственная экспертиза

Институт негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий формально юридически существовал еще с 2004 года, когда была принята первая редакция ГК. Уже тогда была заложена возможность аккредитации юридических лиц на право проведения экспертизы (а также их субсидиарная ответственность за возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате несоответствия проектной документации требованиям технических регламентов, материалам инженерных изысканий), однако механизм аккредитации не был описан.

Результаты негосударственной экспертизы не могли использоваться вместо результатов государственной экспертизы при подаче заявления на выдачу разрешения на строительство. Приложение результатов негосударственной экспертизы к заявлению было добровольным и, судя по всему, в подавляющем большинстве случаев не имело смысла, т.к. не порождало юридических оснований на получение разрешения на строительство и не способствовало этому каким-либо иным образом.

В 2010 г. в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.06.2010 № 982-р был принят план мероприятий по совершенствованию правового регулирования градостроительной деятельности, в котором была заявлена необходимость:

- развития системы негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий;
- обеспечения ответственности организаций, аккредитованных на право проведения негосударственной экспертизы;
- признания органами, выдающими разрешения на строительство, результатов негосударственной экспертизы, как основания для выдачи разрешения на строительство (в том числе для документации на особо опасные, технически сложные и уникальные объект капитального строительства);
- сокращения сроков проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (за исключением жилых объектов) до 60 дней с закреплением возможности заказчика устранять замечания в течение срока проведения такой экспертизы;
- предоставления услуг в электронном виде.

В результате исполнения вышеописанного плана мероприятий, в конце 2011 года институт негосударственной экспертизы обрел новый смысл. В редакции ГК от 06.12.2011 застройщикам и техническим заказчикам позволили обращаться в негосударственную экспертизу для получения заключений на проектную документацию и результаты инженерных изысканий для ряда объектов, не требующих обязательной государственной экспертизы. Кроме того, Федеральным законом 28.11.2011 № 337-ФЗ в ГК было введено понятие аттестации физических лиц на право подготовки заключений экспертизы проектной

документации, а ст. 50 ГК о негосударственной экспертизе была дополнена положениями, регламентирующими порядок аккредитации юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы.

Перечень объектов, проектная документация и инженерные изыскания по которым подлежат государственной экспертизе оказался довольно обширным:

- объекты, строительство, реконструкция которых финансируются за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять:
 - на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;
 - посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом;
 - в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
 - на континентальном шельфе Российской Федерации;
 - во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации;
- объекты обороны и безопасности, иные объекты, сведения о которых составляют государственную тайну;
- автомобильные дороги федерального значения и автомобильные дороги общего пользования, капитальный ремонт которых финансируется или предполагается финансировать за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- объекты культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального, регионального и местного значения (в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия федерального значения затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта);
 - особо опасные, технически сложные и уникальные объекты;
 - объекты, связанные с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности;
 - объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий.

Как следует из указанного перечня в него включены объекты, относящиеся к культурному наследию, военной и государственной тайне, дорожные и крупные инфраструктурные, а также уникальные и опасные объекты. Фактически, он не затрагивает интересы широкого круга инвесторов, занимающихся строительством жилья и коммерческих объектов, однако оказывает влияние на подрядчиков, занимающихся проектированием даже простых объектов в рамках государственных контрактов, а также на широкий круг инвесторов в сфере производства и добычи природных ресурсов.

Сроки проведения экспертизы

Максимальный срок проведения государственной экспертизы составлял 3 месяца, и не более 45 дней для ряда объектов, в частности для жилых домов, не относящихся к уникальным объектам, а также для объектов в особых экономических зонах. Очевидно, ускоренные сроки экспертизы для таких объектов обуславливались национальным курсом на увеличение темпов и объемов строительства жилья, а также необходимостью ускорения инвестиционно-строительного процесса в особых экономических зонах.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2012 № 270 были сокращены максимальные сроки проведения экспертизы для всех объектов до 60 дней, для ряда объектов срок государственной экспертизы — 45 дней — остался неизменным.

В случае прохождения негосударственной экспертизы, четких сроков нет — они уточняются в календарном плане, прилагаемом к договору между заказчиком и организацией, аккредитованной на право проведения негосударственной экспертизы.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 16.08.2012 № 1487-р об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» предусмотрено постепенное упразднение обязательной государственной и негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, за исключением особо опасных, технически сложных и уникальных объектов. Вместо обязательной экспертизы для обеспечения безопасности предполагалось развивать институт страхования ответственности участников инвестиционно-строительного процесса и лиц, ответственных за последующую эксплуатацию здания.

Однако от такой идеи отказались, и уже чуть меньше чем через год Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 1336-Р была принята новая «дорожная карта», отменяющая предыдущую и уделяющая гораздо меньше внимания институту экспертизы, а также развитию описанного выше института страхования ответственности.

В стремлении снизить издержки времени инвесторов в сфере строительства, государство в данном документе не предприняло попытку дополнительно сократить сроки государственной экспертизы или каким-либо иным образом продолжать воздействовать на предпринимательский климат в этой сфере путем дальнейшей реформации и перераспределения функций между государственной и негосударственной экспертизой.

Возможно, подразумевалось, что фундамент для улучшений уже был заложен в 2011–2012 годах и созданной системе нужно дать время настроиться, проявить свои достоинства и недостатки.

Текущее состояние института экспертизы

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 6.06.2013 ДК-П9-126пр, профессиональное сообщество подготовило доклад о совершенствовании института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий⁸⁷.

В частности, в докладе были проиллюстрированы результаты реформы института экспертизы. Как видно из графиков ниже, всего за два года половина проектов стала проходить негосударственную экспертизу (в денежном выражении, это около трети всех инвестиций в объекты капитального строительства), остальные объекты проходили государственную экспертизу, в том числе обязательную.

Из представленного ниже рисунка видно, что самые дорогостоящие проекты на данный момент проходят государственную экспертизу по признаку уникальности или прочим признакам, указанным в ч. 5.1 ст. 6 и п. 3.4 ст. 49 ГК, однако в штучном выражении таких проектов относительно немного.

⁸⁷ НОИЗ, НОЗА, РСС. Доклад «О совершенствовании института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий». Москва, 2013.

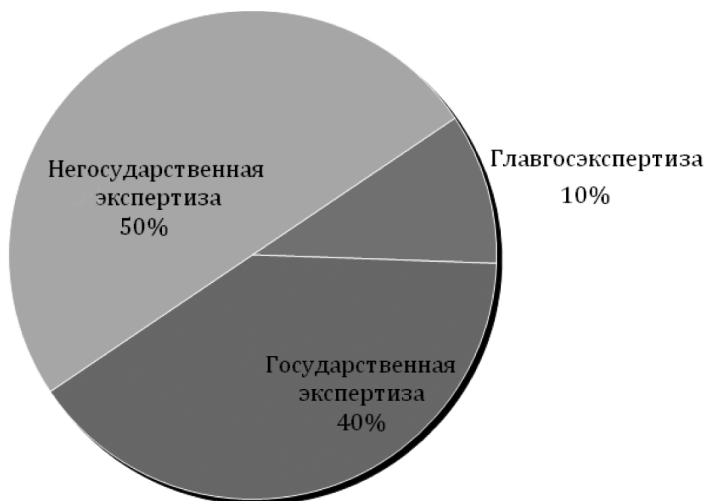


Рис. 3.1. Количественное распределение объектов между экспертизами⁸⁸

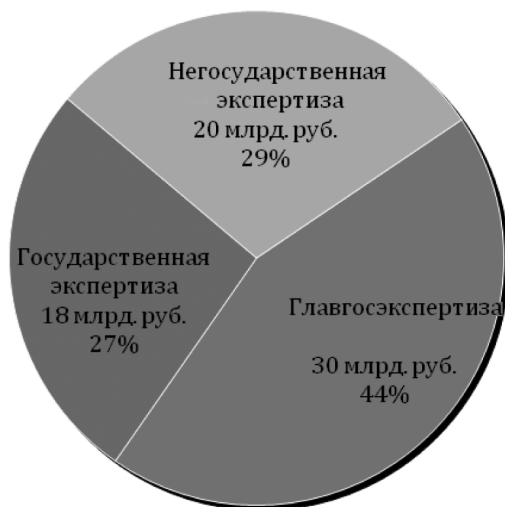


Рис. 3.2. Распределение объектов между экспертизами в денежном выражении (млрд. руб.)⁸⁹

Однако следует отметить, что из примерно 250 организаций, включенных в реестр организаций, аккредитованных на право проведения государственной экспертизы, только 60 предоставляют услуги по проведению как государственной, так и негосударственной экспертизы. При этом согласно докладу, основной объем работы по негосударственной экспертизе в настоящее время выполняют именно существовавшие ранее государственные организации, а не оставшиеся 190 коммерческих компаний, числящихся в реестре аккредитации.

⁸⁸ НОИЗ, НОЗА, РСС. Доклад «О совершенствовании института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий». Москва, 2013.

⁸⁹ Там же.

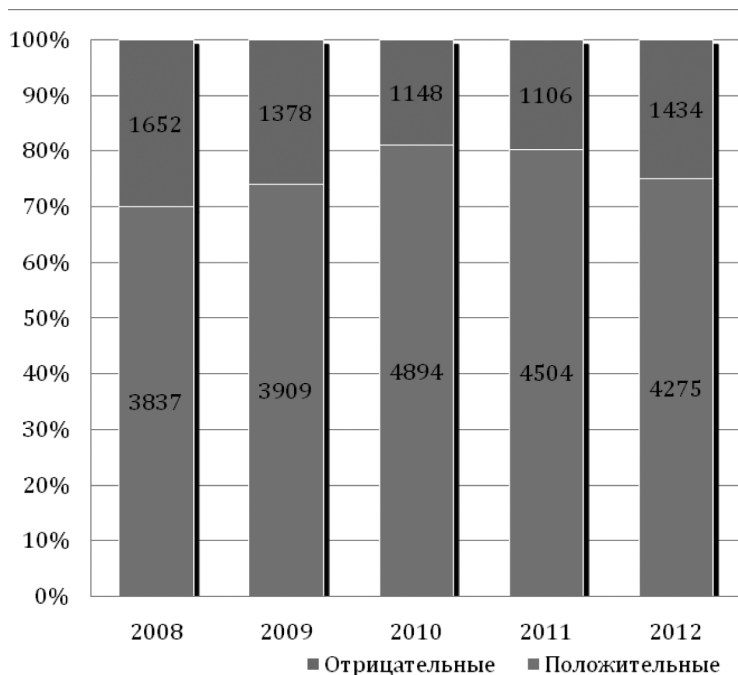


Рис. 3.3. **Заключения по проектам, рассмотренным ФАУ «Главгосэкспертиза России» и его филиалами⁹⁰**

Представленный рисунок иллюстрирует качество проектной документации, представляемой на экспертизу. Как видно, отрицательное заключение получают около 20–30% проектов, а в последние годы качество в таком выражении несколько улучшилось.

В числе основных причин отрицательных заключений государственной экспертизы в докладе приводятся:

- неудовлетворительное качество проектной документации;
- отсутствие единой методической основы проведения экспертизы;
- отсутствие системы контроля за профессиональной деятельностью экспертных организаций и системы профессиональной ответственности экспертов;
- отсутствие возможности доработки проектов в процессе экспертизы в связи со сжатыми сроками проведения экспертизы;
- отсутствие системы подготовки и повышения квалификации экспертов;
- перегруженность органов экспертизы и недостаточное количество экспертов;
- несовершенство нормативных технических документов, являющихся доказательственной базой соблюдения требований технических регламентов.

⁹⁰ НОИЗ, НОЗА, РСС. Доклад «О совершенствовании института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий». Москва, 2013.

3.3.2. Современные проблемы экспертизы проектной документации и инженерных изысканий

Несмотря на ряд законодательных улучшений, произошедших за последние два года, у заказчиков и проектировщиков все еще остались претензии к институту как государственной, так и негосударственной экспертизы. В процессе подготовки настоящего материала был проведен опрос представителей бизнеса, проектировщиков, а также бывших работников государственной экспертизы, позволивший узнать их мнение о текущей ситуации в данной сфере деятельности.

1. Сроки экспертизы

Дальнейшее сокращение сроков экспертизы в принципе не требуется, т.к. есть некоторый минимально адекватный срок, в который можно добросовестно провести экспертизу даже самой простой проектной документации. Введение дополнительных категорий объектов с целью их дифференциации по сложности и срокам, скорее всего, приведет к увеличению числа конфликтных ситуаций между экспертизой и заказчиком, нежели реально сократит сроки проведения экспертизы для части объектов.

Напротив, одним из преимуществ негосударственной экспертизы представляется отсутствие ограничений срока проведения экспертизы. Заказчик может гибко согласовать сроки и условия в рамках заключаемого с независимой экспертной организацией договора в зависимости от того, насколько он уверен в качестве своей документации. В таком случае он может не беспокоиться о том, что замечания по документации придется вносить в спешке, в строго ограниченное время, как это происходит при государственной экспертизе.

В случае с государственной экспертизой, опоздание с устранением замечаний будет означать «автоматическое» получение отрицательного заключения, что приведет к дополнительным издержкам на оплату повторной экспертизы, а также к срыву сроков начала строительства. **При этом из-за высокой загрузки экспертов в государственной экспертизе, замечания постоянно выдаются в последний момент. Замечания также могут поступать отдельными «партиями» — от экспертов по разным разделам в разное время.**

Проектировщики вынуждены работать сверхурочно для того, чтобы исправлять замечания. Зачастую, значительная доля замечаний могла бы быть устранена в процессе взаимодействия эксперта и проектировщика, но, опять же из-за загруженности экспертов, такое общение скорее возможно в негосударственной экспертизе. В государственной экспертизе к такому общению подходят более формально.

Возможные сроки прохождения государственной экспертизы и получения положительного заключения, несмотря на регламентированные сроки, зачастую сложно адекватно оценить. В случае, если проектировщик не успевает исправить замечания в срок, он получит отрицательное заключение и экспертиза начнется заново. Некоторым крупным заказчикам порой удается продлевать договор на проведение государственной экспертизы, но это скорее исключение из правил, которые официально не установлены. Таким заказчикам идут навстречу потому, что отсутствует запрет на продление договора на проведение экспертизы, но нет и обязанности это делать по требованию заказчика. Заключаемый договор

заключается не на равных условиях, на него не распространяется действие Гражданского кодекса Российской Федерации.

В общем случае, государственная экспертиза может повторяться два и более раз, прежде чем будет выдано положительное заключение. Таким образом, начало строительство может быть отложено почти на год.

Институт негосударственной экспертизы позволяет заказчикам и проектировщикам самостоятельно планировать сроки проведения экспертизы и необходимые для этого ресурсы, оптимизируя свои затраты.

2. Коррупция в экспертизе

Некоторые респонденты отметили, что не сталкивались с вымогательством со стороны организаций, проводящих государственную экспертизу, роль государственной экспертизы в качестве «карающего меча» в последние годы снизилась и в заметной степени перешла к другим органам власти (в частности к организациям, уполномоченным на выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод), в результате чего уровень коррупции в экспертизе несколько снизился.

Однако возможный тренд снижения уровня коррупции в сфере экспертизы только намечается, а в ряде случаев государственная экспертиза все еще может оказаться инструментом косвенного воздействия на заказчика со стороны других представителей власти: по неформальным указаниям руководящих представителей власти процесс государственной экспертизы по определенным проектам может быть «заморожен», затянут, может быть выдано отрицательное заключение.

Ответственность экспертизы, как государственной, так и негосударственной, на практике не существует (хотя, как уже было упомянуто, экспертиза несет субсидиарную ответственность). Учитывая несовершенство российской судебной системы, государственная экспертиза зачастую может использовать административный ресурс для уклонения от ответственности. Негосударственная экспертиза представлена организациями с небольшими оборотами и отсутствием страховки профессиональной ответственности. Такие организации, в случае серьезного причинения вреда здоровью из-за некачественной проектной документации, прошедшей недобросовестную экспертизу, с высокой вероятностью не смогут компенсировать причиненный ущерб.

Более того, ответственность за неправильно принятые проектные решения, которые стали причиной аварийной ситуации на производственном объекте несет главный инженер проекта (далее — ГИП), которого именно государственный эксперт косвенно склоняет к изменению того или иного проектного решения, которое по его личному мнению неверное. При этом выходов у ГИПа только два: сделать так, как говорит государственный эксперт, но взять всю ответственность за возможные негативные последствия на себя и получить положительное заключение или не согласиться с требованием государственного эксперта и получить отрицательное заключение. Это и многое другое является следствием монопольного положения государственной экспертизы в сфере экспертизы проектной документации по определенным объектам. От решений государственных экспертов зависят сроки, способы и вообще возможность реализации инвестиционных проектов.

Затягивание процесса государственной экспертизы до максимально возможных сроков зачастую объясняется не стимулированием заказчика в неформальным платежам для ускорения процесса, а страхом экспертов выдать ложное или неточное заключение, а также высокой рабочей нагрузкой.

Негосударственная экспертиза гораздо более открыто общается с проектировщиком, порой выступая в качестве партнера, с которым можно вместе найти наилучшее решение. Все респонденты отмечали исключительно положительный опыт общения с экспертами в ходе негосударственной экспертизы, даже в тех случаях, когда такую услугу им предоставляло государственное учреждение.

3. Квалификация экспертов

Согласно действующему законодательству, физическое лицо может быть аттестовано на право подготовки заключений проектной документации и/или экспертизы результатов инженерных изысканий, при наличии стажа работы в сфере подготовки документации и/или выполнения инженерных изысканий не менее пяти лет, либо при наличии не менее трех лет стажа в организациях, проводящих экспертизу.

Эти требования очевидно занижены — за такой короткий срок сложно достичь такого профессионального уровня, при котором можно было бы проводить экспертизу чужой работы. Такой опыт работы может быть достаточен, чтобы аттестоваться и продолжить развиваться профессионально в качестве эксперта на начальных позициях.

В соответствии с Положением об аттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2012 № 271, претендент может быть аттестован, если у него есть требуемый градостроительным кодексом опыт работы и он «обладает необходимыми знаниями в области законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности и законодательства Российской Федерации о техническом регулировании (включая требования к обеспечению безопасной эксплуатации объектов капитального строительства) в части, касающейся соответственно выполнения инженерных изысканий в целях проектирования, строительства и эксплуатации этих объектов либо осуществления их проектирования, строительства и эксплуатации».

Как видно, требования к аттестуемым экспертам достаточно низкие. **Эксперты часто отстают в профессиональном развитии от практикующих проектировщиков, а порой и вовсе перестают профессионально совершенствоваться.** Особенно это касается экспертов в государственной экспертизе, т.к. в таких организациях эксперты занимаются исключительно экспертизой и не имеют актуального опыта проектирования и/или проведения инженерных изысканий.

Часто проектировщики сталкиваются с непониманием государственными экспертами некоторых инженерных решений, что приводит к лишним замечаниям, затягивает процесс экспертизы до максимальных сроков. В таком случае тратится много времени на приведение доводов и доказательство эксперту безопасности решений (или иных аспектов документации), применяемых проектировщиком.

В организациях, предоставляющих негосударственную экспертизу, эксперты могут обладать высоким уровнем подготовки, т.к. имеют возможность совмещать работу эксперта с работой проектировщика по другим проектам. Однако может быть и прямо противоположная ситуация, когда в негосударственной экспертизе работают недобросовестные эксперты, готовые за вознаграждение выдать положительное заключение на любой проект (подробнее см. следующий подраздел).

Стоит признать, что сегодня, несмотря на возможность работы по совместительству, лишь небольшой процент экспертов, как в государственной, так и в негосударственной экспертизе, активно занимается практическим проектированием.

В профессии эксперта нет требований к повышению квалификации эксперта, а переаттестация не является серьезным испытанием, как и изначальная аттестация. Эксперты могут позволить себе профессиональную стагнацию, бесконечно маскируя свою некомпетентность за замечаниями, представляемыми проектировщику. В конечном счете отсутствие профессионального развития эксперта оплачивает инвестор.

Согласно реестру экспертов, на начало 2014 года в России было аттестовано 4257 экспертов⁹¹. Из них около 500 работают в Главгосэкспертизе и ее филиалах, примерно 2100 — в региональных государственных экспертизах, остальные — в негосударственных экспертизах⁹². Согласно докладу профессионального сообщества строителей, проектировщиков и изыскателей, подготовленного во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 6.06.2013 ДК-П9-126пр, абсолютно по всем перечисленным направлениям наблюдается суммарный дефицит кадров около 4–5 тысяч человек, который также приводит к перегрузке действующих экспертов и задержкам в проведении экспертизы.

4. Доверие к результатам экспертизы и ответственность

Требования к организациям, претендующим на аккредитацию на право проведения негосударственной экспертизы достаточно просты для выполнения, а требований к сохранению аккредитации как таковых просто нет. Так любая организация, в которой по месту основной работы трудоустроено не менее пяти работников, имеющих аттестацию на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и/или результатов инженерных изысканий. Помимо этого, у организации должен быть веб-сайт и наличие регламента негосударственной экспертизы.

Действие свидетельства об аккредитации может быть приостановлено по подтвержденным проверками жалобам о нарушениях аккредитованной организацией в своей сфере деятельности. Также свидетельство об аккредитации может быть аннулировано в случае причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц вследствие ошибок, допущенных при подготовке проектной документации или проведении инженерных изысканий при наличии положительного заключения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий.

Таким образом, фактически, недобросовестная организация, предоставляющая услугу негосударственной экспертизы («торгующая» заключениями, или просто нанимающая некомпетентных и безразличных экспертов) может долгое время существовать, если проходящие экспертизу проекты не будут рушиться, а довольные клиенты, возможно также недобросовестные, не будут жаловаться в контролирующие органы.

В то время как организации в сфере строительства, проектирования и инженерных изысканий хотя бы минимально обеспечивают свою ответственность через механизм саморегулирования, организации, проводящие негосударственную экспертизу документации обременены лишь субсидиарной ответственностью и репутацией, если они ею дорожат.

⁹¹ Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Реестр лиц, аттестованных на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий. URL: <http://www.gosstroy.gov.ru/gosudarstvennyye-uslugi/attestatsiya-fizicheskikh-lits-na-pravo-podgotovki-zaklyuchenij-ekspertizy-proektnoj-dokumentatsii-ili-ekspertizy-rezultatov-inzhenernykh-izyskanij>.

⁹² НОИЗ, НОЗА, РСС. Доклад «О совершенствовании института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий». Москва, 2013.

Известны случаи, когда проект, прошедший государственную экспертизу, не мог пройти процесс получения заключения о соответствии и ввода в эксплуатацию, потому что на данном этапе выяснялось, что здание все же не соответствует ряду норм. В таких случаях заказчик может быть вынужден обращаться в суд, проводить независимую экспертизу, возможно вносить изменения в проектную документацию, заново проходить экспертизу проектной документации и т.д. Учитывая текущее распределение обязанностей в сфере экспертизы, таким заказчиком, скорее всего, окажется орган местного самоуправления, для которого такие задержки также оборачиваются проблемами с исполнением своих обязательств и программ капитального строительства.

5. Профессиональное совершенствование и технологическое развитие

В России сейчас только формируется сообщество проектировщиков, обладающих высокопрофессиональными навыками работы с современными инструментами проектирования. В целом уровень подготовки российских проектировщиков и их опыт заметно отстают от уровня их западных коллег.

Одним из способов ускорения профессионального развития в отрасли могло бы стать позиционирование института экспертизы как ведущего в технологическом и профессиональном плане, а не ведомого, как это происходит сейчас. К примеру, необходимо со стороны экспертизы, как государственной, так и негосударственной требовать предоставления документации в машиночитаемом виде: в таких форматах, которые позволяют производить автоматизированную или полу-автоматизированную проверку документации, расчет прочности конструкций и т.д.

На данный момент, например Московская государственная экспертиза, требует предоставлять документацию в электронном виде, однако под этим скрывается ни что иное, как «электронная версия документации, подготовленная путем сканирования утвержденных в установленном порядке бумажных носителей со всеми необходимыми подписями и печатями и заверенная ЭЦП заявителя». В таком виде электронный формат документации лишь обеспечивает юридическую значимость образов, эквивалентную бумажным документам — экспертиза такой документации ничем не отличается от документации, предоставленной в распечатанном виде. В иных, в том числе в исходных, форматах, могут быть дополнительно предоставлены лишь справочные материалы.

Внедрение BIM-систем (систем информационного моделирования зданий) в экспертизе позволило бы применять инструментально-технологические методы проверки документации и тем самым стимулировать проектировщиков также использовать эти методы в проектировании.

Крупные профессиональные проектировщики на данный момент страдают из-за общего низкого уровня в сфере проектирования и экспертизы, т.к. занимаясь проектированием с использованием современных инструментов и методов, они вынуждены представлять документацию в устаревших форматах, а также тратить время на разъяснения экспертам, не располагающим или не владеющими такими инструментами.

6. Сфера деятельности и предмет экспертизы

Государственная экспертиза часто вмешивается в разделы документации, которые не имеют прямого отношения к безопасности и/или условиям эксплуатации проектируемого объекта капитального строительства. В российском законодательстве сохранилось множество стандартов и норм, которые отстали от современной практики в различных сферах, к примеру в гостиничном и ресторанном бизнесе.

Проблема заключается в том, что заказчик зачастую лучше знает, каким образом должно быть спроектировано здание, чтобы отвечать современным международным стандартам и требованиям бизнеса в определенной сфере деятельности. Нормативная база во многих сферах проектирования отстала от современных реалий и ее необходимо актуализировать, упростить, и, возможно, в некоторых случаях упразднить. К примеру, нормативная база сильно отстала в сфере общественного питания, а требования к детским садам и полицейским участкам находятся на современном уровне.

Помимо существования устаревших норм, существует целый спектр норм, допускающих произвольную трактовку, противоречащих, дублирующих, имеющих нечеткий статус обязательного или рекомендательного характера применения. Бывают случаи, когда нормативы (к примеру, правила безопасности, принимаемые Ростехнадзором) прямо противоречат положениям федеральных законов, и такие правила используются экспертами для выдачи отрицательного заключения. В таких случаях мнение эксперта является безапелляционным, и заказчику остается либо покорно подчиниться, либо обжаловаться в суд.

Кроме того, совокупность таких факторов, как несовершенство системы строительных нормативов, опыт эксперта, а также личностный фактор могут приводить к несопоставимым результатам экспертизы. Известны случаи, когда один и тот же типовой проект попал к разным экспертам, а в их заключениях фигурировали совершенно разные замечания.

Оптимизация сметных расчетов по государственным контрактам может приводить к тому, что прибыль подрядчика по данному объекту будет крайне низкой, вследствие чего тендер на строительство выиграет недобропорядочный подрядчик, который пытается на чем-то сэкономить, в том числе на квалифицированной рабочей силе. Таким образом, функция проверки и снижения сметной стоимости проекта может в ряде случаев приносить больше вреда, чем пользы. Впрочем, эта проблема также лежит в плоскости несовершенства процедур государственных закупок.

Часто суммарный срок, необходимый для получения положительного заключения государственной экспертизы, часто превышает время на проведение инженерных изысканий и разработку проектной документации. При этом, зачастую, после доработки проектной документации в соответствии с отрицательным заключением государственной экспертизы, проектные решения фактически не меняются, а проектная документация обновляется дополнительно запрошенными материалами.

7. Регламент проведения экспертизы и требования к заключению

Действующий порядок организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145, содержит ряд требований, которые позволяют организации, проводящей экспертизу, требовать неограниченный ряд дополнительных (в трактовке указанного постановления — «иных») документов и сведений.

Согласно приказу Рострострой от 02.06.2007 № 188 «уровень детализации сведений, отражаемых в заключении государственной экспертизы, определяется руководителем соответствующей организации по проведению государственной экспертизы».

Такими возможностями, предоставляемыми законодательством, организации, проводящие государственную экспертизу, часто злоупотребляют. В процессе экспертизы от проектировщика часто требуют дополнительную информацию, нечетко ссылаясь на законодательство, а порой и на необязательные к исполнению нормы.

Кроме того, в сфере государственной экспертизы на данный момент существует некоторый правовой вакуум. Отсутствуют утвержденные административные регламенты проведения государственной экспертизы — как для Главгосэкспертизы и ее филиалов, так и для многочисленных региональных государственных экспертиз.

3.3.3. Выводы и предложения

В целом, можно отметить, что продолжающаяся реформа института экспертизы была воспринята профессиональным сообществом позитивно, однако на данный момент не хватает «правил игры». В текущей ситуации, добросовестным и этичным заказчикам и проектировщикам стало легче планировать свои временные и финансовые издержки, но в то же время, для недобросовестных — появились возможности по покупке мнения недобросовестной негосударственной экспертизы.

Заказчикам и проектировщикам все меньше приходится сталкиваться с государственной экспертизой. Об опыте работы с негосударственной экспертизой преимущественно поступают положительные отзывы, однако требования к аккредитации и уровню ответственности такой экспертизы все еще требуют уточнения и ужесточения.

Государственная экспертиза осталась достаточно консервативной и, в основном, нацелена на самозащиту от потенциальных ошибок своих экспертов, а также на оптимизацию сметных расходов, порой в ущерб норме прибыли подрядчика.

Организации проводящие государственную экспертизу практически не ограничены в спектре документов, которые они могут запросить от проектировщика — а сбор и подготовка таких документов в очередной раз затягивают сроки получения заключения экспертизы, но при этом злоупотребляют правом определения детализации заключения, предоставляя замечания без конкретизации положений нормативных правовых актов, которые нарушаются либо, ссылаясь на требования нормативных документов, не являющихся обязательными.

Для оптимизации взаимодействия заказчиков и проектировщиков с государственной экспертизой необходимо доработать регламенты и требования к проведению государственной экспертизы, сделать их более прозрачными и задать четкие рамки, определив, с какой детализацией и в каком формате должны выдаваться замечания и заключения экспертизы. Разработка регламентов проведения государственной экспертизы и доработка требований к замечаниям и заключениям позволит избежать необоснованных замечаний и связанного с этим затягивания сроков прохождения экспертизы и соответствующих издержек инвесторов, проектировщиков и государства. Стоит также подчеркнуть, что затягивание сроков прохождения экспертизы отражается не только на упущенной выгоде инвесторов, но также и на упущенных налоговых поступлениях в бюджет.

1. Задачи экспертизы

Необходимо лучше сфокусировать задачи государственной и негосударственной экспертизы. Из описанных изменений в законодательстве видно, что государство желает сохранить за собой право экспертизы объектов, которые оно финансирует, а также уникальных объектов и объектов с особыми юридическими статусами. В целом, экспертизу всех остальных объектов государство готово делегировать институту негосударственной экспертизы.

Необходимо законодательно определить, что же все таки требуется от эксперта — сопоставление представленной проектной документации с принятыми нормами и правилами или его личное мнение об удачности тех или иных конструктивных решений.

В первую очередь, экспертиза должна давать ответ на вопрос, безопасна ли конструкция и безопасно ли здание в эксплуатации, в том числе с точки зрения пожарной безопасности. Фактически экспертиза проектной документации должна обеспечивать конституционное право граждан в части создания безопасной среды обитания.

Однако существующая процедура государственной экспертизы не имеет прозрачных и понятных всем участникам механизмов, которые могли бы способствовать конструктивной работе и позволяли бы объективно оценивать и, при необходимости повышать уровень надежности и безопасности проектируемых объектов.

Государственная экспертиза, в частности документации на объекты, финансируемые за счет государственного бюджета, также должна ставить перед собой задачу аудита и оптимизации сметы для обеспечения эффективного использования государственных средств.

Негосударственная экспертиза должна выполнять аналогичные функции, но могла бы дополнительно предоставлять заказчику услуги экспертизы других аспектов проекта, в которых она разбирается. К примеру, какая-либо организация могла бы специализироваться на экспертизе проектной документации на гостиницы, при условии, что она располагала бы штатом соответствующих экспертов и руководствовалась не устаревшими российскими нормами, а современными международными стандартами, либо внутренними стандартами, задаваемыми заказчиком проектирования.

2. Нормы и правила

Необходимо пересмотреть технические нормы и правила, на соответствие которым проверяется проектная документация в ходе экспертизы. Часть норм необходимо актуализировать, часть, возможно, упразднить, в другой части — устранить противоречия. Комплексная переработка нормативов проектирования позволит сократить количество конфликтных ситуаций между проектировщиками и экспертами, исключит возможности двойных трактовок и т.д.

3. Институты саморегулирования и страхования профессиональной ответственности

Институт саморегулирования, также существующий сравнительно недавно, необходимо совершенствовать. В частности, респонденты считают, что саморегулируемые организации (СРО) должны контролироваться извне, например ассоциациями банков или страховых компаний. Для осуществления такого контроля необходимо внести обязательное страхование профессиональной ответственности для членов СРО вместо или в дополнение к существующим отчислениям в компенсационный фонд.

Необходимо усилить институт саморегулирования в сферах строительства, проектирования и инженерных изысканий таким образом, чтобы на рынке не осталось недобросовестных СРО.

Возможно, для организаций, предоставляющих услугу негосударственной экспертизы, также как и в сферах строительства, проектирования и инженерных изысканий, необходимо ввести механизм саморегулирования, а также, аналогично сфере технического осмотра автомобилей, механизм надзора со стороны ассоциации страховщиков или банков.

Следует также заметить, что на сегодняшний день практически ни в одной сфере деятельности институт СРО не выполняет в полном объеме и с полной ответственностью своей основной функции — осуществление эффективного внутреннего (корпоративного) контроля за профессиональной деятельностью своих членов, соблюдением ими

корпоративных стандартов деятельности и требований законодательства в соответствующих сферах. С другой стороны, Ростехнадзор слабо выполняет свою функцию по осуществлению государственного надзора за деятельностью СРО проектировщиков. Если бы эти функции выполнялись профессиональными объединениями и государством так, как этого требует законодательство, то, вероятнее всего, можно было бы отказаться от такой формы госрегулирования как государственная экспертиза проектной документации, а общественная экспертиза, имея добровольный характер, выполняла бы свою роль в повышении качества проектных работ, когда это вызвано потребностью самого проектировщика.

4. Совершенствование профессионального и технологического уровня

При помощи нормативных требований к форматам предоставления проектной документации и результатов инженерных изысканий на экспертизу необходимо обозначить технологического и профессионального лидера в сфере проектирования. Таким лидером мог бы стать институт экспертизы, который бы задавал технологическую планку для проектировщиков в вопросах методов проектирования, расчетов и формата предоставления документации на экспертизу.

Институт экспертизы необходимо снабжать высокопрофессиональными кадрами. Для этого нужно создать систему стимулов и требований к совместительству профессий проектировщика и эксперта, либо иного способа непрерывного повышения квалификации эксперта. Это особенно касается экспертов в государственной экспертизе, где возможностей и стимулов к совместительству гораздо меньше, чем в негосударственной. Кроме того, необходимо ввести дополнительные требования к претендентам на аттестацию на право проведения экспертизы.

В перспективе, государственные заказчики могли бы доверить экспертизу проектной документации негосударственной экспертизе, при условии, что данный институт разовьется и будет располагать специалистами более высокого уровня, чем сейчас в государственной экспертизе, благодаря внедрению системы повышения квалификации и страхования ответственности.