

15.08.2018 № 46-01/ШР-18
на № _____ от _____

Министру строительства
и жилищно-коммунального
хозяйства Российской Федерации

В.В. Якушеву

Уважаемый Владимир Владимирович!

Ассоциация «Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве» (НОЭКС), в соответствии с письмом Департамента градостроительной деятельности и архитектуры Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 03.08.2018 № 33565-АГ/08, на основе анализа положений законопроекта «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части саморегулирования юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий)» подготовила и направляет «Концепцию реформирования института негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

Концепция предусматривает:

1. Замену системы формирования компенсационных фондов саморегулируемых организаций на институт страхования личной и коллективной ответственности юридических лиц, входящих в саморегулируемую организацию, а также исключение положений, предусматривающих формирование фонда договорных обязательств.
2. Формирование одной саморегулируемой организации юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий.
3. Формирование самостоятельной СРО юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий (без образования структуры национального объединения).
4. Исключение из законопроекта положений, допускающих конкуренцию в ценовой политике на оказание экспертных услуг.

5. Запрет на совмещение в одном юридическом лице функций государственной и негосударственной экспертизы.

6. Введение института лицензирования на право осуществления деятельности по негосударственной экспертизе.

Пояснительная записка с обоснованием предлагаемых предложений прилагается.

Просим рассмотреть возможность формирования в Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации рабочей группы для оценки положений предлагаемой Концепции и подготовки изменений ко второму чтению представленной в Государственную Думу Российской Федерации редакции законопроекта № 374843-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части саморегулирования деятельности юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий».

Приложение: пояснительная записка к основным положениям Концепции по реформированию института негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (в части положений законопроекта о саморегулировании юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий) на 6 л.

Президент,
Член Общественного совета
при Министерстве строительства
и жилищно-коммунального
хозяйства
Российской Федерации



Ш.М. Гордзениани

Вице-президент,
Член Президиума Общественного
совета
при Министерстве строительства
и жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации



А.Л. Воронин

Пояснительная записка

к основным положениям Концепции по реформированию института негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (в части положений законопроекта о саморегулировании юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий).

Институт негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий сформирован в соответствии с федеральным законом 337-ФЗ от 17 ноября 2011 года «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Практическая реализация положений указанного федерального закона дает основание считать стратегически перспективным дальнейшее развитие института негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий: уже в 2016 году более 40% экспертных заключений подготовлено негосударственными экспертными организациями. Таким образом, бизнес проголосовал за институт негосударственной экспертизы.

Дальнейшее развитие института негосударственной экспертизы связано с необходимостью исключения из практики работы организаций негосударственной экспертизы негативных явлений, серьезно влияющих на качество проводимой экспертизы.

В основе этих негативных явлений, прежде всего, несовершенство законодательных и нормативных правовых актов в области экспертизы.

Например, законодатель, предоставив юридическим лицам полномочия по проведению негосударственной экспертизы, не предусмотрел реальные механизмы, позволяющие осуществлять контроль за реализацией этими юридическими лицами предоставленных им полномочий.

В то же время и рынок, при отсутствии четких требований к юридическим лицам, самостоятельно не смог сформировать и отрегулировать такие системы контроля.

В результате на рынке экспертизы появились недобросовестные компании, которые процедуру экспертизы из инструмента обеспечения безопасности объекта капитального строительства нередко превращают в коммерческое мероприятие.

В определенной мере, появлению таких организаций способствовала и несовершенная система аккредитации юридических лиц на право проведения экспертизы, и система аттестации физических лиц на право подготовки экспертных заключений.

В настоящее время в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации представлен законопроект «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части

саморегулирования юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий).

Предлагаемые Ассоциацией «Национальное объединение организаций экспертизы в строительстве» (НОЭКС) предложения по Концепции реформирования института негосударственной экспертизы направлены на оптимизацию отдельных положений указанного выше законопроекта.

1. О замене системы формирования компенсационных фондов саморегулируемых организаций на институт страхования личной и коллективной ответственности юридических лиц, входящих в саморегулируемую организацию, а также исключения положений, предусматривающих формирование фонда договорных обязательств (ОДО).

1.1 В законопроекте предусмотрено распространение системы компенсационных фондов для изыскательских, проектных и строительных организаций на систему негосударственной экспертизы, как инструмент обеспечения финансовой ответственности за возможные случаи нанесения ущерба из-за некачественно проведенной негосударственной экспертизы.

Во-первых, компенсационные фонды, которые в теории должны были сыграть положительную роль, на практике побудили руководителей СРО вместо активной работы с членами СРО сосредоточиться на финансовом моменте: поиске надежных банков для размещения средств, их сохранении и, в особенности, их использовании. Кроме того, система компенсационных фондов не застраховала СРО от банкротства банков, в которых были размещены эти фонды, что создает дополнительную, независимую от саморегулируемой организации, финансовую нагрузку на юридические лица.

Во-вторых, институт негосударственной экспертизы, в отличие от изыскательских, проектных и строительных организаций, с учетом немногочисленности юридических лиц, занятых экспертизой и неизмеримо меньших доходов, не способен сформировать достаточный компенсационный фонд для покрытия какого-либо ущерба от некачественно проведенной экспертизы.

Альтернативой системе компенсационных фондов для института негосударственной экспертизы может быть система страхования ответственности юридических лиц за результаты экспертизы. При этом сохраняется возможность одновременного страхования ответственности как отдельно юридическими лицами, так и коллективной ответственности саморегулируемой организации.

Возможность введения систем страхования саморегулируемых организаций вместо формирования компенсационных фондов предусмотрена пунктом а) части 1 статьи 13 федерального закона 315-ФЗ от 01.12.2007 «О саморегулируемых организациях», которая устанавливает, что :
«Саморегулируемая организация вправе применять следующие способы обеспечения имущественной ответственности членом саморегулируемой

организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами:

- 1) Создание системы личного и (или) коллективного страхования;
- 2) Формирование компенсационного фонда.»

С введением системы страхования ответственности юридических лиц и саморегулируемой организации исключаются все негативные последствия, присущие институту компенсационных фондов. Кроме того, создаются рыночные условия для формирования рейтинга экспертных организаций: застройщик активно станет пользоваться услугами организации, застраховавшей свои риски на наибольшую сумму. А это возможно для крупных компаний, укомплектованных квалифицированными специалистами, что уже является гарантией качества проводимой экспертизы.

1.2. В рассматриваемом законопроекте неправомерно предусматривается распространение положения о создании фонда компенсационного обеспечения договорных обязательств (ОДО) изыскательских, проектных и строительных организаций на систему негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Юридическим лицам, осуществляющим проведение негосударственной экспертизы, законодательно не предоставлено право на оказание услуги в части экспертизы проектной документации объектов, финансируемых полностью или частично за счет бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, законодательно исключена возможность участия организаций негосударственной экспертизы в государственных закупках, что исключает необходимость формирования компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств (ОДО).

2. О формировании одной саморегулируемой организации юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Предусмотренное законопроектом количество юридических лиц для формирования СРО экспертных организаций (25 юридических лиц), фактически копирует сегодняшнюю ситуацию, когда мелкие разбросанные организации негосударственной экспертизы не могут обеспечить качество проводимой экспертизы, практикуют демпинг цен, а порой и просто занимаются продажей экспертных заключений. Из таких организаций могут в будущем формироваться недобросовестные мелкие СРО, которые к тому же получают возможность торговать и допусками на право проведения негосударственной экспертизы. То есть мы получим те же коммерческие СРО, которые в свое время привели к развалу Национального объединения изыскателей.

Установление определенной численности юридических лиц для формирования СРО, лишает СРО в дальнейшем возможности исключения из состава недобросовестных членов, так как уменьшение против

установленного законодательством числа юридических лиц в СРО автоматически лишает СРО права на существование.

С принятием закона о саморегулировании из примерно 450 реально работающих организаций негосударственной экспертизы (по данным ФАУ «Главгосэкспертиза России») на рынке может остаться примерно 250-300 организаций (уходят с рынка аккредитованные органы государственной экспертизы, проектные и научно-исследовательские и иные организации). Например, условием работы на рынке негосударственной экспертизы является установленная законодательством обязательная регистрация в ЕГРЗ. В настоящее время в данной системе на 01.08.2018 г. зарегистрировано 175 юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий.

С учетом изложенного, предлагается создание только одной саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, что позволит консолидировать экспертное сообщество, обеспечить условия работы юридических лиц на единой методической основе, уменьшить финансовую нагрузку на мелкие СРО, осуществить реальный контроль за результатами деятельности членов СРО и по результатам контроля принимать решение об исключении недобросовестных организаций из членов СРО, создаст условия для координации действий системы негосударственной экспертизы с системой государственной экспертизы, а это специфика института экспертизы.

Немаловажно и то, что при создании одной саморегулируемой организации, реально создаются условия для устранения с рынка экспертизы недобросовестных организаций, что трудно осуществить при наличии нескольких разрозненных СРО.

3. О формировании самостоятельной СРО организаций негосударственной экспертизы (без создания структуры национального объединения).

Законопроект предусматривает включение саморегулируемой организации, состоящей из юридических лиц, осуществляющих негосударственную экспертизу проектной документации, в состав Национального объединения проектировщиков и изыскателей.

Указанное положение неизбежно приводят к конфликту интересов, так как одно Национальное объединение уполномочивается защищать права и интересы как организаций, выполняющих работы по проектированию и инженерным изысканиям, так и организаций, «контролирующих» результаты этой работы.

При этом всегда будут иметь место расхождение интересов проектировщиков и изыскателей с экспертами, оценивающими результаты их работы при прохождении процедуры экспертизы.

В Национальном объединении всегда будет приниматься решение в пользу проектировщиков и изыскателей, в силу их значительного

большинства, по сравнению с количеством организаций негосударственной экспертизы.

4. Об исключении из законопроекта положений, допускающих конкуренцию в ценовой политике на оказание экспертных услуг.

Одним из серьезных негативных факторов на рынке негосударственной экспертизы является практикуемая конкуренция в ценовой политике, что привело к демпингу цен на экспертные услуги.

Демпинг цен приводит к снижению качества экспертизы и экспертного заключения.

Экспертиза – это государственная услуга, направленная на исключение случаев создания объектов, которые могут причинить ущерб в процессе строительства и эксплуатации объектов капитального строительства.

Несмотря на передачу государством части полномочий по экспертизе на рынок, процедура экспертизы в рыночных условиях по сути остается государственной услугой, так как методика проведения экспертизы, форма и содержание результата экспертизы устанавливаются государством, в силу того, что экспертное заключение, подготовленное в форме государственной или негосударственной экспертизы имеет одинаковую юридическую значимость для дальнейших действий застройщика по получению разрешения на строительство.

В конкурсных процедурах однозначно должны быть исключены случаи конкуренции в цене на выполнение экспертных услуг, что одновременно обуславливает равные условия для работы организаций государственной экспертизы, которым в силу установленного государством порядка, не предоставлены полномочия по снижению стоимости проведения экспертизы.

В законопроекте необходимо закрепить положения о распространении порядка определения стоимости проведения государственной экспертизы, установленного постановлением правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий объектов капитального строительства», на процедуру проведения негосударственной экспертизы, с возможностью снижения этой стоимости не более, чем на 20% в зависимости от назначения и сложности объекта капитального строительства.

Примером подхода государственного регулирования в ценовой политике в рыночных условиях может быть институт нотариусов, занимающихся частной практикой, но для которого государством установлены критерии определения стоимости нотариальных услуг.

5 О запрете на совмещение в одном юридическом лице функций государственной и негосударственной экспертизы.

Совмещение функций государственной и негосударственной экспертизы в одном юридическом лице, в частности, в органах государственной экспертизы субъектов Российской Федерации, делает бессмысленным введение института негосударственной экспертизы. При

таким совмещении органы государственной экспертизы становятся участниками рынка экспертизы и активно используют административный ресурс для вытеснения с рынка конкурентов. А это – конфликт с положениями законодательства о конкуренции и законодательства о коррупции.

б. О введении института лицензирования на право осуществления деятельности по негосударственной экспертизе.

Действующая система аккредитации, предусматривающая предоставление юридическим лицам права на проведение негосударственной экспертизы по формальным признакам, исключает профессиональную оценку квалификации таких юридических лиц и в совокупности с несовершенной системой аттестации физических лиц, претендующих на право подготовки экспертных заключений, обусловила наполнение рынка экспертизы значительным количеством недобросовестных организаций.

В настоящее время на право проведения негосударственной экспертизы аккредитовано свыше 700 юридических лиц, на право подготовки экспертных заключений и около 10 000 физических лиц.

По данным ФАУ «Главгосэкспертиза России» насчитывается около 400 организаций негосударственной экспертизы, осуществляющих постоянную экспертную деятельность.

Остальные организации негосударственной экспертизы практически рассматривают единицы проектной документации и выживают за счет резкого снижения стоимости экспертных услуг. В результате, имеет место снижение качества проводимой экспертизы. Представляется, что вопрос серьезного ужесточения условий получения юридическими лицами права на проведение негосударственной экспертизы весьма актуален.

Законопроект предусматривает положение, при котором для получения права на проведение негосударственной экспертизы достаточно членство в саморегулируемой организации.

Предлагается осуществить допуск юридических лиц на рынок негосударственной экспертизы с совместным участием государства и профессионального сообщества.

Для этого предлагается введение лицензирования деятельности по негосударственной экспертизе (государственное участие) и обязательное членство в СРО, как одно из условий получения лицензии (участие профессионального сообщества). При этом членство в СРО становится определенным фильтром с оценкой профессиональным сообществом квалификации юридического лица, претендующего на право осуществления негосударственной экспертизы.

