

С П Р А В К А

по концептуальным замечаниям НОПРИЗ

к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008г. № 87 и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – проект постановления, Постановление № 87, Положение)

27.07.2020 на сайте regulation.gov.ru (ID проекта: 01/01/07-20/00106406) Минстроем России опубликован проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87 и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации», редакция которого отлична от редакции, внесенной Минстроем России в Правительство Российской Федерации письмом от 19.07.2019 № 26315-МЕ/08, по которой состоялись неоднократные согласительные совещания в Минстрое России в конце 2019 года.

Сравнительный анализ редакций проекта постановления от 27.07.2020 и от 19.07.2019 выявил следующие основные отличия:

- расширен круг лиц, имеющих право (по согласованию с Минстроем России) вносить в Правительство РФ проекты постановлений по изменению Положения (все ФОИВы и госкорпорация «Росатом»). Помимо этого, и также по согласованию с Минстроем России, проектом постановления предлагается наделить ФОИВы правом своими ведомственными актами уточнять требования к содержанию разделов проектной документации (подпункт 2 пункта 1 Изменений);

- сохраняется раздел 10 «Мероприятия по обеспечению доступа инвалидов», однако раздел 10(1) «Мероприятия по обеспечению соблюдения требований энергетической эффективности и требований оснащенности зданий, строений и сооружений приборами учета используемых

энергетических ресурсов», по прежнему исключен и данные мероприятия этого раздела «перекочевали» в другие разделы;

- проектом постановления предлагается дополнить раздел 1 «Пояснительная записка» требованием по наличию некой «справки» со сведениями, подтверждающими отсутствие сведений об объекте культурного наследия либо объекте, обладающем признаками объекта культурного наследия, расположенного на земельном участке, предназначенном для размещения проектируемого объекта капитального строительства (проектируемый подпункт «ч» пункта 10 Положения);

- проектом постановления предлагается дополнить раздел 12 «Иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами» подпунктом «б.2) проект организации дорожного движения...в случаях, предусмотренных частью 12 статьи 18 Федерального закона «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Нижеприведенная справочная информация составлена по итогам прошедших в Минстрое России с участием НОПРИЗ совещаний по проекту постановления, по результатам которых остались неурегулированными замечания, положения которых содержатся в версиях проекта постановления от 19.07.2019 и 27.07.2020.

1. Часть 13 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - Кодекс) наделяет Правительство Российской Федерации правомочием устанавливать состав разделов проектной документации и требования к их содержанию, в том числе, дифференцировать их с учетом источников финансирования работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту. Таким образом, любые необходимые уточнения, дополнения, установление особенностей при подготовке проектной документации применительно к объектам капитального строительства различных видов, назначения, технико-технологической специфики,

источников финансирования их создания и т.п. должны быть реализованы путем внесения изменений в акт Правительства Российской Федерации – Постановление № 87, в частности путем дополнения Положения новыми приложениями.

Наделяя федеральные органы исполнительной власти правомочием уточнять требования, установленные актом Правительства Российской Федерации, Правительство Российской Федерации тем самым выходит за пределы предоставленных ему полномочий, что противоречит положениям статьи 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», согласно которым Правительство Российской Федерации принимает свои акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации.

Более того, пределы допустимых «уточнений» в проекте не установлены. Это с одной стороны создает неопределенность правовой нормы, а с другой стороны фактически оставляет на усмотрение федерального органа исполнительной власти (и госкорпорации «Росатом») объем и содержание вносимых «уточнений», что создает предпосылки для концептуального изменения Постановления № 87.

Данное обстоятельство (предоставление «всеобщего» права внесения изменений в Постановление № 87) вызывает серьезные опасения за качество итогового документа - Постановления № 87, который является «настойной книгой» проектировщиков и по которому работают и будут работать не только государственные заказчики.

2. О декларации проектных решений в проектной документации (последний абзац проектируемого пункта 3 Положения) – исключить данное требование.

Согласно требованию, изложенному в этом абзаце, принятые в проектной документации решения должны быть совместимы друг с другом,

то есть обеспечивать технологическую возможность их совместной реализации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, а также возможность эксплуатации объекта капитального строительства с учетом требований безопасности, установленных законодательством Российской Федерации.

Однако следует иметь в виду, что оценка решений, принятых в проектной документации, на предмет их совместимости носит субъективный характер, поскольку нормативные правовые и нормативно-технические акты не содержат ни количественных (физических, технических, технологических) параметров, ни качественных критериев, ни методологий, которые надлежит применять при такой оценке и которые позволили бы сделать однозначный вывод о совместимости или несовместимости принятых решений.

Таким образом, наличие указанного требования создает предпосылки для возникновения спорных ситуаций в процессе проведения экспертизы проектной документации, необоснованного истребования экспертами дополнительных проектных обоснований и расчетов, ненужной переписки, удлинения сроков проведения экспертизы и, следовательно, строительства.

Указанная спорная ситуация не может быть разрешена в судебном порядке, поскольку судебное решение формируется на оценке соотношения фактического положения дел с требованиями нормативных актов, которые (как уже отмечалось выше) отсутствуют.

Наконец, эксперт при подготовке отрицательного заключения на проектную документацию в случае выявления (по его мнению) несовместимости проектных решений все равно в конечном счете строит свою аргументацию на основе требований, содержащихся в актах нормативно-технического регулирования (стандартах, сводах правил). Таким образом, эксперт формирует отрицательный вывод, обосновывая его тем, что проектные решения технологически не могут быть реализованы одновременно, поскольку это нарушает то или иное требование соответствующего стандарта или иного нормативно-технического документа,

а не голословным заявлением, что принятые проектные решения не согласуются между собой.

При таких обстоятельствах сохранение в проекте Положения рассматриваемой нормы не только является юридически необоснованным, но и не имеет прикладного значения.

3. Требуется исключить из проекта постановления в полном объеме упоминания об «иной документации», так как данные требования неопределенны и вызовут свободное трактование требований этих пунктов в весьма широком диапазоне, что приведет к значительным временным и финансовым затратам технических заказчиков и проектных организаций.

Более того, проектируемые редакции подпунктов «о» пункта 3.1 и «л» пункта 3.2 Положения (которыми предлагается в обязательном порядке включать в состав проектной документации раздел «иная документация») не соответствуют частям 12 и 13 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в которых (в отличие от ранее действовавшей редакции части 12 статьи 48 Кодекса) содержится исчерпывающий (закрытый) перечень разделов проектной документации и перечень нормативных правовых актов, требованиям которых должна соответствовать проектная документация.

Проектируемые подпункты «о» пункта 3.1 и подпункт «л» пункта 3.2 не согласуются с преамбулой указанных пунктов. В преамбулах предусматривается обязательное наличие в проектной документации «разделов», а указанные подпункты предусматривают наличие «документов».

Помимо этого, Формулировка проектируемых подпунктов «о» пункта 3.1 и «л» пункта 3.2 Положения - «иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами» неосновательно расширяет перечень, состоящий из 4 федеральных законов, предусмотренный пунктом 5 части 13 статьи 48 Кодекса (Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»,

Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

4. Проектируемые пункты 3.1 и 3.2 Положения не соответствует частям 12 и 13 статьи 48 Кодекса, устанавливающим, в частности, обязательное наличие в составе проектной документации раздела, содержащего сведения о нормативной периодичности проведения работ по капитальному ремонту объектов капитального строительства, необходимых для обеспечения безопасной эксплуатации такого объекта, а также в случае подготовки проектной документации для строительства, реконструкции многоквартирного дома сведения об объеме и составе указанных работ (пункт 6 части 12 статьи 48 Кодекса). Однако в проекте Положения данный раздел отсутствует. В результате чего в Положении отсутствуют и требования, раскрывающие содержание этого раздела.

5. По тексту проекта постановления заменить понятие «технические регламенты» (множественное число) на «технический регламент о безопасности зданий и сооружений» в соответствующем падеже.

Многочисленные упоминания в проекте постановления о технических регламентах (во множественном числе) противоречат требованию статьи 5.1 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ, в котором указано, что выполнение требований именно Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» обеспечивает безопасность зданий и сооружений.

6. Проектируемый подпункт «а» пункта 5 Положения предусматривает, что разделы проектной документации разрабатываются в объеме, обеспечивающем соблюдение перечисленных в преамбуле этого подпункта

требований, которые установлены в технических регламентах (т.е. в документах в области стандартизации «обязательного применения», документах в области стандартизации «добровольного применения» и специальных условиях).

В тоже время, в разделе Положения «Пояснительная записка» проектом постановления предусматривается, что проектировщик должен указать перечень использованных им при подготовке проектной документации только технических регламентов и документов в области стандартизации «добровольного» применения (проектируемый подпункт «у» пункта 10 Положения).

7. Предлагаемые проектом постановления изменения состава и содержания разделов проектной документации и требований к их содержанию, ее структуры в отдельных случаях сопровождаются переносом содержащихся в специальных самостоятельных разделах требований в другие разделы, фактически осуществляют перегруппировку («распыление» требований) разделов проектной документации без уменьшения ее общего объема, что приведет к увеличению сроков проектных работ и не решает заявленной задачи оптимизации подготовки проектной документации, сокращение сроков и удешевление подготовки проектной документации.

Такие изменения повлекут необходимость переподготовки большого количества инженерно-технических работников проектных и экспертных организаций, увеличение возможности предъявления необоснованных избыточных требований со стороны экспертных органов и организаций на период адаптации при переходе к правоприменению нового состава проектной документации, в том числе из-за нестыковок с отраслевым законодательством, а также увеличит трудозатраты проектных организаций на оформительскую часть и соответственно уменьшит тем самым предназначенное непосредственно время для проектных работ.