АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

Технический Совет

Председатель Технического Совета Ассоциации «Национальное объединение строителей»
_____ Р.З. Умеров

«05» марта 2021 г.

Утверждено
Техническим Советом Ассоциации
«Национальное объединение строителей»
(протокол от «05» марта 2021 г. № 16)

Заключение
по результатам рассмотрения проекта федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания единого государственного реестра в сфере строительства»

Технический Совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» (далее – Технический Совет) рассмотрел проект Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания единого государственного реестра в сфере строительства» (далее – законопроект), подготовленный ФАУ «Главгосэкспертиза России».

Рассмотрение проекта изменений в Градостроительный кодекс РФ проводилось в период с 20.02.2021 по 25.02.2021 рабочей группой Технического Совета в следующем составе:

- Разумова Н.М.;
- Виденин И.Е.;
- Анкудинов А.Г.;
- Карпов В.А.;
- Фролов С.Т.;
- Десятков Ю.В. – руководитель Рабочей группы.

По результатам проведенного анализа Технический Совет поддерживает законопроект, считает его актуальным, своевременным и отмечает следующее.

1. Общие положения об обеспечении градостроительной деятельности информационными ресурсами

В настоящее время в градостроительной сфере отсутствует единый информационный ресурс, содержащий сведения об объекте капитального строительства на всех этапах жизненного цикла и позволяющий накапливать, хранить и обмениваться такими сведениями в цифровом формате. Все административные процедуры, связанные с планированием строительства, экспертизой, строительством и эксплуатацией объекта, осуществляются различными органами и организациями как федерального, так и регионального, местного уровней, а также негосударственными организациями по различным правилам, информация об объекте на протяжении его жизненного цикла не агрегируется в едином информационном ресурсе. При осуществлении строительного надзора и выдаче ЗОС информация о результатах строительного надзора также не аккумулируется в едином ресурсе, а находится лишь у того органа, который осуществлял мероприятия по строительному надзору в отношении конкретного объекта капитального строительства. Более того, нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлен порядок реализации данной функции в электронном виде.

На данный момент в законодательстве о градостроительной деятельности должным образом регламентирован только вопрос подготовки проектной документации и результатов инженерных изысканий, представления их для проведения экспертизы в электронном виде, а также консолидации сведений, касающихся проведения экспертизы.

Для консолидации информации законопроектом определено, что в отношении каждой государственной (муниципальной) услуги и государственной функции должен быть создан свой реестр, который будет иметь возможность агрегировать информацию с учетом полномочий федерального, регионального и муниципального уровней власти, при этом, при необходимости, переходя с вышестоящего уровня на нижестоящий и наоборот и детализируя необходимую информацию, включать в себя идентификационные номера и документы: реестр идентификационных номеров строительных проектов; реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства; реестр разрешений на строительство; реестр разрешений на ввод объекта в эксплуатацию; реестр ЗОС.

2. Замечания и предложения к проекту изменений в Градостроительный кодекс РФ

Технический Совет считает целесообразным отметить следующее.

В представленном законопроекте Единый государственный реестр в сфере строительства (далее - ЕГРС) содержит закрытый перечень включаемых в него сведений, одновременно с этим указано, что структура и состав сведений, а также форматы электронных документов в ЕГРС утверждаются Правительством РФ, что позволит в дальнейшем учесть в составе сведений

документы относящиеся непосредственно к этапу строительства, которые сейчас отсутствуют в законопроекте (например, исполнительную документацию), участников строительства (например, генеральных подрядчиков и субподрядчиков), прочую информацию (например, результаты входного контроля строительных материалов и т.д.). Кроме этого, введение идентификационных номеров объектов капитального строительства (ОКС) позволит однозначно указывать во всей документации и информационных системах различного уровня привязку к конкретному ОКС. Помимо этого, в законопроекте не указано, предполагает ли реестр внесение данных об уже построенных и эксплуатируемых объектах капитального строительства, или только о тех объектах, обоснование строительства, выделение участков для строительства, инженерные изыскания и т.д. которых будут начаты после вступления в силу проекта. В первом случае это нереально, во втором случае «замыливается» значимость реестра.

В тоже время, в законопроекте указан закрытый перечень организаций (органы исполнительной власти или организации, проводившие экспертизу, Росатом, Роскосмос и органы государственного строительного надзора), имеющих возможность вносить информацию в ЕГРС. Предлагается расширить данный перечень организаций, включив в него Национальные объединения, саморегулируемые организации и их членов, что позволит повысить полноту, актуальность и достоверность вносимых в ЕГРС сведений. Также считаем излишним внесение в реестр сведений о садовых домах на земельном участке.

Также законопроект не содержит указаний на взаимодействие с Государственными информационными системами обеспечения градостроительной деятельности РФ (далее – ГИСОГД), в том числе уже разработанными и использующимися в субъектах РФ, а также другими ГИС. Часть сведений, включаемая в ЕГРС, уже содержится в ГИСОГД и таким образом будет дублироваться (что может привести двойственности сведений из-за временного лага внесения данных в разные ИС), либо потребуется значительная модернизация программного обеспечения каждой ГИСОГД в субъекте РФ, для исключения указанных сведений их ГИСОГД и интеграции их с ЕГРС.

Минстроем России подготовлен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию и повышении эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект Минстроя России), которым вводится новая статья 5.2 Единая информационная система жилищного строительства» (далее - ЕИСЖС). В пояснительной записке к законопроекту Минстроя России говорится, что принятие данного закона позволит обеспечить формирование полной объективной картины о состоянии и развитии всего жилищного строительства. В этой связи обращаем внимание на возможное дублирование данных на разных платформах, исключая тот случай, если ЕИСЖС будет являться составляющей частью ЕГРС. Срок обсуждения законопроекта Минстроя на

портале проектов нормативных правовых актов продлится до 17 марта этого года.

В действующем законодательстве в настоящее время в вопросах формирования государственных информационных систем, а также в проектируемых нормах о едином государственном реестре в строительстве (ЕГРС) сделан акцент на разрешительные функции государственных и муниципальных органов, в том числе по выдаче заключений экспертизы, разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию.

При этом такой этап жизненного цикла здания, строения, сооружения как процесс строительства (реконструкция, капитальный ремонт) в вопросах формирования государственных информационных систем, единых реестров информации об объекте капитального строительства упущен.

Данное упущение может привести к некомплексному одностороннему развитию «сквозной» информационной модели объекта капитального строительства и сбою общей системы обмена данных, в частности процесса передачи информации в необходимом строителям виде от стадии проектирования в стадию строительства. Таким образом, прослеживается тенденция создания информационного ресурса и базы данных только в сфере проектной и экспертной деятельности и только для этих стадий жизненного цикла объекта капитального строительства. Также следует обратить внимание на излишнюю конкретизацию действий в вышеуказанных сферах, что не будет способствовать организации «бесшовности» на последующих стадиях строительного процесса. Следует обратить внимание на то, что в Градостроительном кодексе РФ (далее – ГрК РФ) должны содержаться важные принципиальные положения по функционированию всей цепочки информационной модели объекта капитального строительства, а конкретизация должна/может содержаться в Постановлениях Правительства РФ.

В соответствии с п. 3 Требований к составу и порядку ведения исполнительной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства и требований, предъявляемых к актам освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения (РД-11-02-2006), утвержденных Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 26.12.2006 №1128, исполнительная документация представляет собой текстовые и графические материалы, отражающие фактическое исполнение проектных решений и фактическое положение объектов капитального строительства и их элементов в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства по мере завершения определенных в проектной документации работ.

Следовательно, именно исполнительная документация является основным источником сведений, материалов и информации о создании (изменении) объекта капитального строительства на этапе

строительства, реконструкции, капитального ремонта в составе жизненного цикла.

Однако, исполнительная документация не включена в состав сведений, информации, материалов об объекте капитального строительства, которая должна содержаться в государственных информационных системах. Отсутствует возможность направления исполнительной документации в целях осуществления регионального государственного строительного надзора через порталы государственных услуг в электронной форме.

Согласно п. 5 РД-11-02-2006 исполнительная документация ведется лицом, осуществляющим строительство. Исполнительная документация ведется на бумажном носителе и (или) по соглашению между участниками электронного взаимодействия в виде электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью. Однако, приходится констатировать, что в условиях отсутствия специального правового регулирования данная норма на практике не работает.

Отсутствие в законодательстве Российской Федерации норм, регулирующих порядок взаимодействия (направления документов) между застройщиком (техническим заказчиком), органом государственного строительного надзора, органами экспертизы в электронной форме при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, в том числе с использованием информационных систем, существенно тормозит ход инновационных преобразований в строительной отрасли.

Одновременно с электронным ведением документации осуществляется ведение бумажных аналогов документов. Данный процесс при явном достоинстве электронного ведения увеличивает нагрузку на инженерно-технический персонал и подразделения производственно-технического отдела. Связанно это с тем, что на сегодняшний момент у органов регионального государственного строительного надзора отсутствуют нормативно-правовые акты, регламентирующие регистрацию, прием и проверку общего и специальных журналов работ в электронном виде. Это происходит, несмотря на то, что в соответствии со статьей 6 Федерального закона от 06.04.2011 №63-ФЗ «Об электронной подписи» информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом равнозначным документу на бумажном носителе подписанному собственноручной подписью и может применяться в любых правоотношениях в соответствии с законодательством Российской Федерации, кроме случая, если федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе. Сохранение данного требования повлечет за собой многократное увеличение объемов работ специалистов, осуществляющих наполнение информационной модели. Потребуется выполнить огромную работу по переводу бумажных документов в

электронную форму, при этом количество только журналов может исчисляться десятками и сотнями экземпляров в зависимости от объекта.

Согласно Федеральному закону от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вступает в силу с 01.07.2021, в рамках взаимодействия надзорные органы и подконтрольные субъекты получают возможность документооборота в электронном виде.

Однако, на сегодняшний день условия и порядок электронного взаимодействия участников строительства между собой и иными лицами с использованием информационных систем отсутствуют. Отсутствует порядок проведения проверок, осуществляемых в электронном виде, направление распоряжений, составление актов проверок, предписаний, протоколов и проведение итоговой проверки, включающей в себя составление актов, выдачу заключений о соответствии или решений об отказе в электронном виде.

Кроме того на сегодняшний день в ГрК РФ определены общие подходы к формированию и наполнению информационной модели объекта капитального строительства.

Процесс наполнения информационной модели, гарантируя при этом актуальность, достоверность и точность вносимых данных, возможно ускорить только в случае ведения исполнительной документации и журналов учета выполненных работ исключительно в электронном виде.

Предлагаемые изменения в ГрК РФ должны вноситься с учетом внедряемой в строительство «сквозной» информационной модели объекта капитального строительства, а также учитывать и не противоречить положениям следующих Постановлений Правительства Российской Федерации:

1) Постановление Правительства Российской Федерации от 15.09.2020 №1431 «Об утверждении Правил формирования и ведения информационной модели объекта капитального строительства…» (далее – Постановление Правительства РФ №1431).

Согласно данному Постановлению в информационную модель объекта капитального строительства на этапах строительства, капитального ремонта и реконструкции включаются следующие сведения, документы и материалы: документы и материалы, входящие в состав исполнительной документации в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации, а также графическая часть исполнительной документации, выполненная в виде трехмерной модели; сведения, содержащиеся в общем и специальном журналах, в которых ведется учет выполнения работ.

В частности, действующим Постановлением Правительства РФ №1431 утвержден «Состав сведений, документов и материалов, включаемых в информационную модель объекта капитального строительства и представляемых в форме электронных документов» и требования к форматам указанных электронных документов на стадии строительства: в пункте 3,

подпунктах в), г), д), предусмотрены документы, которые не упоминаются в законопроекте.

2) Постановление Правительства РФ от 28.09.2020 №1558 «О государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности Российской Федерации» (вступает в силу с 01.12.2022) - им утверждаются Правила предоставления доступа к государственной информационной системе.

В этой связи Технический Совет предлагает:

1. Дополнить данные сведения разделом **«реестр исполнительной документации»** и включить в него документы, сведения, материалы и информацию, входящими в состав исполнительной документации (дополнить соответствующими положениями проектируемую статью 50.1 ГрК РФ), а именно:

2. Дополнить часть 2 статьи 50.1 проекта Федерального закона пунктом 6 в следующей редакции:

«реестр исполнительной документации»;

3. Дополнить статью 50.1 проекта Федерального закона частью 7.1 в следующей редакции:

«В реестр исполнительной документации включаются:

- общий журнал учёта выполнения работ;

- специальные журналы учёта выполнения работ;

- акты освидетельствования скрытых работ;

- акты освидетельствования ответственных конструкций;

- акты освидетельствования участков сетей инженерно-технического обеспечения.»

4. Кроме того в связи с указанными выше дополнениями предлагается:

Часть 5 статьи 52 ГрК после слов: «…извещение о начале таких работ…» изложить в следующей редакции:

«и размещает в ЕГРС следующую документацию:

1) проектная документация в полном объеме, а в случаях выдачи разрешения на отдельный этап строительства, реконструкции в объеме, необходимом для осуществления соответствующего этапа строительства;

2) копия документа о вынесении на местность линий отступа от красных линий;

3) общий и специальные журналы, в которых ведется учет выполнения работ.

Часть 2 статьи 53 ГрК РФ дополнить в следующей редакции: **«Результаты проведённого строительного контроля должны регулярно вноситься в ЕГРС».**

Часть 4 статьи 53 ГрК РФ дополнить в следующей редакции: **«Акты освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения, после их составления и подписания, должны незамедлительно вноситься в ЕГРС».**

Часть 8 статьи 53 ГрК РФ изложить в следующей редакции:

«8. Порядок проведения строительного контроля**, в том числе с использованием ЕГРС, включающего механизм регистрации и ведения общего и специальных журналов учёта выполнения работ** устанавливается Правительством Российской Федерации».

5. В связи с внесением Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в целях введения типового проектирования в Российской Федерации», при принятии которого пункты 5^{11} и 5^{12} части 1 статьи 6 ГрК РФ утрачивают силу с 01.09.2022, исключить из редакции законопроекта положения пункта 4, 2) рассматриваемого проекта Изменений, действие которого начинается с 01.01.2024, с целью предотвращения возникновения противоречий положений документов.

6. Дополнить законопроект статьей о внесении изменений в Положение о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утв. Постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 №468 в редакции:

«Внести в Положение о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утв. Постановлением Правительства РФ от 21.06.2010 №468 следующие изменения:

дополнить пункт 12 фразой: **«Сведения о проведенных контрольных мероприятиях и их результатах должны незамедлительно вноситься в ЕГРС».**

7. Передать (в соответствии с логикой законопроекта) Правительству Российской Федерации полномочия по утверждению Требований к составу и порядку ведения исполнительной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, к порядку и срокам включения документов, сведений, материалов, информации в реестр исполнительной документации, к порядку электронного взаимодействия органов государственного строительного надзора с лицами, осуществляющими строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, в том числе по регламентации деятельности относительно использования ЕГРС в надзорной деятельности, включая регистрацию и мониторинг исполнительной документации» (дополнить пунктом соответствующего содержания проектируемую статью 50.1);

Кроме того, Технический Совет считает целесообразным отметить, что для полноты правового регулирования порядок проведения проверок, осуществляемых органом государственного строительного надзора в электронном виде, направления распоряжений, составления актов проверок, предписаний, протоколов и проведение итоговой проверки включающей в себя составление актов, выдача заключений о соответствии или решений об

отказе в электронном виде должны быть определены в соответствующем Положении о государственном строительном надзоре в Российской Федерации, утверждаемом Постановлением Правительства РФ. Нормы о порядке внесения сведений и заключений органами государственного строительного надзора также должны быть учтены в соответствующем положении о виде контроля, разрабатываемом в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

8. Проектируемые изменения в статьи 54 ГрК РФ уточнить и дополнить проектируемый пункт 6.4 соответствующими положениями: «проектная документация, **исполнительная документация**, а также иные документы, необходимые для проведения государственного строительного надзора, представляются в электронной форме». При включении документов, сведений, материалов, информации в реестры ЕГРС предоставление таких документов, сведений, материалов, информации на бумажном носителе не требуется.

9. Сократить сроки внесения сведений в ЕГРС с 30 дней до 7 дней, в целях сокращения сроков обязательных процедур.

10. Уточнить в законопроекте положения об органе, который присваивает уникальный идентификационный номер объекта и указать период (этап), на котором присваивается идентификационный номер.

11. Добавить в законопроект сведения об участниках системы ЕГРС с указанием лица/органа власти, который будет являться собственником информационной системы, либо дополнить законопроект положением про уполномоченный орган, которым будет устанавливаться порядок предоставления доступа участникам в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

12. Разработать перечень, включающий нормативные правовые акты и нормативно-технические документы, которые, в случае принятия законопроекта, подлежат изменению положений в части касающейся внедрения и использования технологий информационного моделирования.

13. В качестве общего предложения Технический Совет отмечает, что положения законопроекта, в особенности проектируемую статью 50^1, целесообразно структурировать в соответствии с каждым этапом жизненного цикла строительного объекта и конкретизировать с учетом вышеизложенных предложений.

Кроме того, Технический Совет считает необходимым отметить, что в случае принятия законопроекта в рассматриваемой редакции без внесения изменений в статью 56 ГрК РФ нормы о едином государственном реестре в строительстве вступят в конкуренцию с нормами о государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, так как одни и те же сведения будут в данном случае дублироваться в разных ресурсах.

В заключение, Технический Совет отмечает, что данный законопроект направлен на дальнейшую цифровизацию строительной отрасли, обеспечение единообразия осуществления административных процедур в сфере строительства, перевод в электронный вид всех административных процедур в сфере градостроительства, что позволит качественно организовать взаимодействие всех участников строительной отрасли, объединит все сведения в отношении объектов капитального строительства в едином государственном информационном реестре и обеспечит хранение информации об объектах капитального строительства в цифровой форме.

Руководитель
рабочей группы _____ Десятков Ю.В.