



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**

(подпись)

А.Н. Глушков

«04» 08 2020 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «17» июля 2020 г. № 80)

**Заключение
по результатам рассмотрения проекта федерального закона
«Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации»**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ проекта федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации» (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 31.01.2020 по 17.07.2020 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группы, сформированной в следующем составе:

- 1) Разумова Н.М. – руководитель рабочей группы;
- 2) Артюхина А.Ю.;
- 3) Бабелюк С.Н.;

- 4) Бандорин Л.Е.;
- 5) Дубинина Н.А.;
- 6) Желнин Д.А.;
- 7) Кузьма И.Е.;
- 8) Мешалов А.В.;
- 9) Ребрищев И.Н.;
- 10) Федорченко М.В.;
- 11) Худзинская И.А.;
- 12) Шевляков В.В.;
- 13) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы проанализированы текст законопроекта, пояснительная записка.

Законопроект подготовлен Минэкономразвития России в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 17.01.2017 № ДМ-П17-182 (пункт 5), данным во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 06.01.2017 № Пр-31. Публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета первоначально проведены в срок с 12.10.2017 по 09.11.2017 (ID проекта: 02/04/10-17/00074031). Текст законопроекта после публичного обсуждения доработан и внесён в Правительство Российской Федерации в конце 2019 года.

Законопроект разработан в целях снижения избыточного административного давления на граждан и хозяйствующих субъектов, формирования благоприятного инвестиционного климата и стимулирования экономического роста в Российской Федерации, минимизации ущерба охраняемым ценностям в соответствующих сферах деятельности и доведения его до минимально приемлемого уровня, повышения уровня соблюдения законодательства Российской Федерации, повышения эффективности использования материальных, финансовых и иных ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления на осуществление разрешительной деятельности.

Согласно положительному заключению об оценке регулирующего воздействия положения законопроекта направлены на комплексное решение проблемы систематизации разрешительных режимов в Российской Федерации.

Законопроект устанавливает основные формы разрешительной деятельности (аккредитация, лицензирование, государственная сертификация, государственная аттестация, государственная регистрация, саморегулирование).

Предусмотрено введение иных форм разрешительной деятельности только при условии проведения оценки социально-экономических последствий для граждан и организаций проектов нормативных правовых актов, направленных на введение формы разрешительной деятельности.

Кроме того, законопроект регламентирует вопросы приостановления действия, аннулирования разрешения по решению органа, выдавшего такое разрешение.

Законопроект содержит положения, регламентирующие уведомительный порядок осуществления предпринимательской деятельности. Проектируемые уведомления, как и разрешения, связаны с началом осуществления субъектом определенной деятельности. В перспективе к отдельным видам разрешительной деятельности может быть применён уведомительный порядок.

Законопроектом предусмотрен ряд принципов организации и осуществления разрешительной деятельности.

Значимым элементом законопроекта, связанным с проводимым реформированием в рамках цифровой экономики, является переход к юридической значимости сведений, содержащихся в реестрах, что позволит отказаться от необходимости представлять бумажные копии разрешительных документов (органы контроля не вправе будут требовать оригиналы разрешительных документов).

Принципиально новой для российского законодательства является система гарантий в сфере разрешительной деятельности.

На основе проведённой оценки регулирующего воздействия законопроекта с учётом информации, представленной разработчиком в сводном отчёте, Минэкономразвития России сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также об отсутствии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Экспертный совет поддерживает данный вывод, при этом считает целесообразным отметить следующее.

1. Законопроект к формам разрешительной деятельности среди прочего относит саморегулирование (с обязательным членством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях) как цивилизованный механизм передачи части разрешительных и контрольных функций от государства непосредственно предпринимательскому и профессиональному сообществу.

Саморегулируемые организации отнесены законопроектом к разрешительным органам, осуществляющим разрешительную деятельность, что окажет положительное влияние на развитие системы саморегулирования и предпринимательской среды в России.

Однако Экспертный совет считает, что функционал саморегулируемых организаций в законопроекте отражён не в полном объеме и содержит противоречия в части правового режима разрешительной деятельности в отношении саморегулирования.

Так, частью 1 статьи 7 законопроекта в качестве одной из форм разрешительной деятельности предусмотрено саморегулирование с

обязательным членством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях.

Одновременно часть 2 статьи 2 законопроекта устанавливает, что положения глав 1–3, 7 федерального закона применяются ко всем формам разрешительной деятельности, а пункт 21 части 5 статьи 2 законопроекта предусматривает, что положения федерального закона не применяются к саморегулированию с обязательным членством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях (за исключением приобретения некоммерческой организацией статуса саморегулируемой организации). Требуется устранение указанных противоречий.

Кроме того, частью 7 статьи 7 законопроекта предусмотрено, что саморегулирование с обязательным членством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях состоит в принятии организации, индивидуального предпринимателя или субъекта профессиональной деятельности, претендующих на вступление в саморегулируемую организацию, в члены саморегулируемой организации, на основании проведенной саморегулируемой организацией оценки выполнения такими лицами условий членства в саморегулируемой организации, установленных саморегулируемой организацией в соответствии с требованиями федеральных законов.

При этом одной из базовых функций саморегулируемой организации в соответствии со статьями 6, 9 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» является контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации.

Статьей 35 законопроекта устанавливается, что обязательная оценка соответствия действия (действий) функциональным разрешительным требованиям осуществляется в форме разрешительного контроля. Однако, само

понятие разрешительного контроля в статье 3 законопроекта ограничено только государственным контролем (надзором) или муниципальным контролем за соблюдением обладателем разрешения функциональных разрешительных требований в ходе осуществления деятельности или совершения действия (действий), являющихся объектом разрешительной деятельности, осуществляемым в рамках предусмотренного законодательством Российской Федерации вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Оценка соответствия субъектов определённым требованиям в рамках саморегулирования осуществляется в виде контроля за деятельностью членов саморегулируемой организации.

В текущей и будущей системах разрешительной деятельности необходимо установить возможность признания результатов деятельности саморегулируемых организаций с обязательным членством в части выдачи определённого вида разрешений и осуществления разрешительного контроля в целях перераспределения разрешительных функций между государственными органами власти и саморегулируемыми организациями, устранения дублирования этих функций (например, для выполнения работ по реставрации объектов культурного наследия подрядчику одновременно требуется получение лицензии на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и членство в саморегулируемой организации, что представляется явно избыточным). Поэтому в законопроекте, по мнению Экспертного совета, следует определить условия для исключения дублирования разных форм разрешительной деятельности, а также для признания результатов разрешительного контроля (допуска до отдельных видов работ) саморегулируемых организаций в целях разрешительной деятельности государственных органов.

В этой связи Экспертный совет предлагает определение «разрешительный контроль» в статье 3 законопроекта изложить в следующей

редакции: «разрешительный контроль – контроль разрешительного органа за соблюдением обладателем разрешения функциональных разрешительных требований в ходе осуществления деятельности или совершения действия (действий), являющихся объектом разрешительной деятельности, осуществляемый в рамках предусмотренного законодательством Российской Федерации вида контроля».

По тексту законопроекта предлагается упоминание об органах государственного контроля (надзора), муниципального контроля заменить на обобщённое понятие «разрешительный орган», а слова «предоставление государственных и муниципальных услуг», «осуществление государственных и муниципальных функций» заменить на слова «деятельность разрешительного органа» в целях более однозначного правоприменения на основе определений статьи 3 законопроекта.

2. Экспертный совет также отмечает, что главой 6 законопроекта не в полной мере урегулирован уведомительный порядок осуществления отдельных видов деятельности. В статье 38 законопроекта в числе видов деятельности с уведомительным порядком отсутствует деятельность в сфере строительства, например, строительство индивидуального жилого дома или выполнение отдельных видов подготовительных работ в сфере строительства.

Законопроектом предусмотрено, что уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности представляется индивидуальными предпринимателями и организациями, осуществляющими выполнение работ и услуг в соответствии с утверждённым Правительством Российской Федерации перечнем работ и услуг.

В этой связи установление конкретных видов деятельности с уведомительным порядком в законопроекте представляется избыточным.

Кроме того, законопроектом не в полной мере определены порядок и сроки рассмотрения уведомлений уполномоченным органом, что может свидетельствовать о наличии коррупциогенных факторов, установленных частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Вместе с тем в отдельных случаях уведомительный порядок предусматривает получение по сути «разрешительного» ответа уполномоченного органа по итогам рассмотрения уведомления. В частности, в индивидуальном жилищном строительстве предусмотрена подача уведомления о планируемом строительстве (часть 1 статьи 51¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации) с приложением установленных документов, а уполномоченный орган в течение семи рабочих дней со дня поступления документов по итогу их рассмотрения вправе принять решение о несоответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и (или) недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке.

Отсутствие в законопроекте исчерпывающего правового регулирования уведомительного порядка приводит к тому, что уведомительный порядок становится менее привлекательным, чем разрешительный, особенно с учётом проектируемой нормы части 4 статьи 29, в соответствии с которой разрешение автоматически считается выданным в случае пропуска разрешительным органом срока.

В этой связи предлагается закрепить в статье 39 законопроекта норму о том, что порядок и сроки направления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и их рассмотрения уполномоченным органом определяются законодательством Российской Федерации для каждого из таких видов деятельности.

3. В главе 3, устанавливающей гарантии прав соискателя разрешения, обладателя разрешения, не в полной мере урегулирован вопрос об ответственности, в том числе должностных лиц, за нарушение обязанностей разрешительного органа.

Экспертный совет считает целесообразным в законопроекте установить виды такой ответственности.

4. Частью 1 статьи 11 законопроекта предусматривается, что в целях осуществления оценки соответствия разрешительным требованиям могут привлекаться эксперты, экспертные организации.

Вместе с тем положения статьи 11 не устанавливают порядок проведения экспертизы и не содержат указания на иные нормативные правовые акты, регулирующие порядок проведения экспертизы. Таким образом, законопроект создаёт правовую неопределённость в части порядка проведения экспертиз.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», при этом считает целесообразным его доработку с учётом сделанных замечаний и предложений.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Н.М. Разумова