



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**


_____**А.Н. Глушков**
(подпись)

«14» 02 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «12» февраля 2021 г. № 86)

Заключение

**по результатам рассмотрения проекта федерального закона № 1051647-7
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской
Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном
контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ проекта федерального закона № 1051647-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект), внесённого Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Правовая экспертиза проводилась в период с 19.11.2020 по 12.02.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, 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) Кислых А.В.;
- 8) Кондратьева И.В.;
- 9) Кузенский А.В.;
- 10) Кузьма И.Е.;
- 11) Мешалов А.В.;
- 12) Панарина В.В. – привлечённый эксперт;
- 13) Ребрищев И.Н.;
- 14) Худзинская И.А.;
- 15) Шевляков В.В.;
- 16) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: текст законопроекта, пояснительная записка, нормы действующего законодательства Российской Федерации в сфере градостроительной и контрольно-надзорной деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (далее также – СРО).

Согласно пояснительной записке законопроект подготовлен в соответствии с пунктом 47 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2020 год, утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.12.2019 № 3205-р.

Главной целью законопроекта является приведение положений федеральных законов, в том числе в сфере градостроительной деятельности, деятельности саморегулируемых организаций, субъектов предпринимательской

и профессиональной деятельности в Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 248-ФЗ), который вступает в силу с 01.07.2021.

Основное содержание законопроекта составляют статьи, вносящие изменения в федеральные законы, в том числе Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ), Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Федеральный закон № 315-ФЗ), в соответствии с которыми осуществляются виды федерального государственного контроля (надзора), виды регионального государственного контроля (надзора), виды муниципального контроля.

Законопроектом по каждому виду контроля устанавливается порядок отнесения к федеральному государственному контролю (надзору), региональному государственному контролю (надзору), муниципальному контролю в зависимости от предмета контроля и порядок проведения с учётом особенностей законодательства Российской Федерации. По каждому из видов контроля устанавливается его предмет – как совокупность обязательных требований.

По результатам правовой экспертизы были сделаны следующие выводы.

1. Экспертный совет в целом поддерживает изменения, вносимые в законодательство Российской Федерации в связи с реформой контрольно-надзорной деятельности, однако отмечает недостаток правового регулирования порядка взаимодействия государственных и муниципальных контрольных (надзорных) органов и саморегулируемых организаций с обязательным членством при осуществлении контрольных мероприятий в отношении членов таких саморегулируемых организаций.

В отношении саморегулируемых организаций с добровольным членством Федеральным законом № 248-ФЗ введён институт признания результатов деятельности. Способом такого признания, как следует из положений статьи 55 Федерального закона № 248-ФЗ, является заключение саморегулируемой организацией с контрольным (надзорным) органом соглашения о признании

результатов деятельности саморегулируемой организации по осуществлению контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов. Согласно части 3 указанной статьи в случае заключения соглашения о признании результатов деятельности деятельность контрольного (надзорного) органа не осуществляется в отношении членов СРО, с которой было заключено соглашение о признании результатов деятельности.

Заключение указанного соглашения позволяет передать часть контрольных функций от государства саморегулируемой организации, исключив при этом двойной контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью субъектов предпринимательства (государство не контролирует те аспекты деятельности членов СРО, которые составляют предмет контроля СРО).

Экспертный совет отмечает, что для СРО с обязательным членством в отношении контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов признание контрольным (надзорным) органом результатов контрольной деятельности СРО не предусмотрено, при этом, как показывает практика, взаимодействие между государственными и муниципальными контрольными (надзорными) органами и СРО при проведении контрольных мероприятий в отношении членов СРО практически не происходит, либо носит формальный характер в силу отсутствия в законодательстве чёткой регламентации правового статуса, полномочий СРО при участии в таких контрольных мероприятиях.

В частности, пункт 2 части 14 статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ определяет, что контрольный (надзорный) орган привлекает к участию в контрольном (надзорном) мероприятии по соответствующему виду контроля саморегулируемую организацию - в отношении контролируемого лица, являющегося членом саморегулируемой организации с обязательным членством (в случае оценки в рамках контрольного (надзорного) мероприятия обязательных требований, контроль (надзор) за которыми относится к предмету деятельности саморегулируемой организации).

Порядок уведомления органами контроля и надзора о проведении проверок в отношении членов саморегулируемых организаций, привлечения к участию в контрольном (надзорном) мероприятии по соответствующему виду контроля саморегулируемой организации в настоящее время рамочно определён Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Так, согласно статье 7 Федерального закона № 294-ФЗ органы государственного контроля (надзора) взаимодействуют с саморегулируемыми организациями по вопросам защиты прав их членов при осуществлении государственного контроля (надзора). Статьи 9, 10 Федерального закона № 294-ФЗ содержат нормы, регулирующие отношения между органами государственного надзора и СРО. В случае проведения плановых (внеплановых) проверок членов СРО орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны уведомить саморегулируемую организацию в целях обеспечения возможности участия или присутствия её представителя при проведении плановой (внеплановой) проверки. При выявлении нарушений членами СРО обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, указанные органы обязаны сообщить в СРО о выявленных нарушениях в течение пяти рабочих дней со дня окончания проведения плановой проверки. Статьей 24 Федерального закона № 294-ФЗ определены права СРО по общественной защите законных прав и интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей являющихся членами СРО при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Экспертный совет обращает внимание, что согласно части 3 статьи 75 законопроекта Федеральный закон № 294-ФЗ предполагается признать утратившим силу с 01.01.2025 в связи с реформой контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Однако **новеллы базового Федерального закона № 248-ФЗ (статья 55) и предполагаемые законопроектом изменения не содержат аналогичных положений,**

направленных на обеспечение защиты прав и интересов членов саморегулируемых организаций с обязательным членством.

Отсутствие в законодательстве норм, регулирующих порядок привлечения к проверкам госорганов представителей СРО с обязательным членством (в том числе на стадии формирования контрольным (надзорным) органом плана (программы) проверок), сроки уведомления СРО о проводимом в отношении члена контрольном мероприятии и полномочия СРО, участвующей в таком контрольном мероприятии, может сделать фиктивной обязанность контрольного органа привлекать к проверке СРО, и, в конечном итоге, способно привести к нарушению баланса интересов предпринимательских сообществ и их членов, увеличению административной нагрузки на предпринимателей, а также нивелированию результатов деятельности всей системы саморегулирования, выстраиваемой в России на протяжении длительного времени.

Эффективное взаимодействие контрольных (надзорных) органов и саморегулируемых организаций может являться дополнительным контрольно-обеспечительным инструментом, поскольку каждая СРО обладает значительным объёмом информации в отношении своих членов, а СРО в области строительства, к тому же, в силу прямого указания закона является гарантом исполнения членами такой СРО своих обязательств по государственным (муниципальным) контрактам, отвечая за надлежащее их исполнение средствами компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств.

Кроме того, на саморегулируемые организации с обязательным членством законом возложены определённые контрольные функции, которые в своём потенциале позволяют сократить количество контрольных мероприятий, проводимых государственными и муниципальными контрольными (надзорными) органами, за счёт использования ресурсов саморегулируемых организаций.

В этой связи Экспертный совет предлагает сохранить нормы статей 7, 9, 10, 24 Федерального закона № 294-ФЗ о взаимодействии органов контроля

(надзора) с СРО с обязательным членством и закрепить указанные нормы в статье 55 Федерального закона № 248-ФЗ, дополнив законопроект соответствующими положениями.

Также, по мнению Экспертного совета, необходимо при принятии соответствующего положения о виде контроля (надзора) дополнительно регламентировать порядок взаимодействия между саморегулируемыми организациями и органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля непосредственно при проведении контрольных мероприятий, а именно: порядок взаимного информационного обмена сведениями, непосредственно связанными с выполнением задач и функций, возложенных на них законодательством Российской Федерации; механизм проведения совместных мероприятий с целью предупреждения или оперативного устранения нарушений обязательных требований подконтрольными субъектами; проведение совместных рабочих совещаний по вопросам совершенствования системы контроля за соблюдением обязательных требований; формирование плана (программы) контрольных мероприятий.

Кроме того, в целях оптимизации контрольных процедур и ведения электронного документооборота предлагается путём внесения изменений в статью 55 Федерального закона № 248-ФЗ концептуально урегулировать порядок электронного взаимодействия контролирующих органов и саморегулируемых организаций с применением автоматизированных государственных и иных информационных систем (информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также информационных систем, созданных по специфике вида контроля), в том числе установить порядок автоматизации взаимных уведомлений, исполнения полномочий, возложенных законодательством на органы контроля (надзора), подконтрольного субъекта, а также СРО непосредственно в одной информационной системе с доступом в иные системы согласно установленным полномочиям. Такой порядок должен быть конкретизирован положением о виде контроля.

В целом Экспертный совет отмечает, что отсутствие на момент рассмотрения законопроекта Государственной Думой проектов нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для целей реализации Федерального закона № 248-ФЗ (в частности, проектов положений о видах контроля), существенным образом затрудняет оценку эффективности и достаточности проектируемых изменений действующих нормативных правовых актов.

2. Позиция Экспертного совета в отношении статьи 72 законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон № 315-ФЗ в части применения информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов саморегулируемых организаций.

Изменения, предлагаемые законопроектом, предусматривают в том числе возможность применения информационно-коммуникационных технологий, позволяющих обеспечить возможность дистанционного участия, обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, без присутствия в месте проведения заседания органов управления и иных органов СРО (общего собрания членов, постоянно действующего коллегиального органа управления, органа по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия).

Экспертный совет отмечает, что проблемы, связанные с применением на территории отдельных субъектов Российской Федерации ограничительных мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекции и невозможностью обеспечения личного присутствия в месте проведения собрания (заседания), в настоящее время решаются при проведении собраний (заседаний) органов саморегулируемой организации посредством применения различных информационно-телекоммуникационных технологий (в том числе систем аудио- и видеосвязи).

Действующее законодательство не запрещает применение указанных выше систем. Анализ судебной практики показал, что в случае оспаривания решений органов управления юридических лиц, заседания которых

проводились с использованием систем видеосвязи, суды признают такие решения правомерными, если применение систем видеосвязи позволило идентифицировать лиц, принимающих участие в собрании (заседании), а также установить волеизъявление каждого из указанных лиц (более подробно выводы Экспертного совета по данному вопросу изложены в заключении¹ от 21.05.2020, протокол № 78).

В этой связи Экспертный совет считает целесообразным и своевременным прямое закрепление возможности применения систем видео-конференц-связи в законодательстве о саморегулируемых организациях. Вместе с тем, в целях минимизации возможных нарушений, предупреждения жалоб на действия саморегулируемых организаций и споров относительно легитимности принятых решений, представляется целесообразным дальнейшее совершенствование правового регулирования рассматриваемых правоотношений. В частности, по мнению Экспертного совета, на законодательном уровне должны быть закреплены:

1) способы идентификации лиц, принимающих дистанционное участие в собрании (заседании) коллегиального органа;

2) особенности проведения тайного голосования в случаях, установленных законом, с применением информационно-коммуникационных технологий, позволяющих обеспечить возможность дистанционного участия в собрании (заседании) с соблюдением тайны голосования;

3) гарантии обеспечения права члена СРО на участие в общем собрании (применяемые СРО информационно-коммуникационные технологии, в том числе сервисы и средства аудио- и видеосвязи, программное обеспечение должны быть общедоступными);

4) обязательность ведения видеозаписи собрания (заседания), проводимого с использованием информационно-коммуникационных технологий, позволяющих обеспечить возможность дистанционного участия в собрании (заседании);

¹ https://nostroy.ru/nostroy/ekspertniy_sovet/ekspertnye_zaclucheniya/

5) технические аспекты оформления решений собрания (заседания) (порядок указания места проведения собрания для целей составления протокола в случае проведения собрания исключительно посредством видео-конференц-связи, возможность подписания протокола усиленной квалифицированной электронной подписью).

В остальной части, по мнению Экспертного совета, применение саморегулируемыми организациями информационно-телекоммуникационных технологий в корпоративных процедурах может быть и далее в полной мере урегулировано во внутренних документах СРО, в том числе с привлечением Национальных объединений СРО для оказания методической помощи в рамках выполняемых ими функций и гармонизации правоприменительной практики.

Кроме этого в настоящий момент Минэкономразвития России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» в части создания возможности проведения общих собраний акционеров в форме собрания путем совместного дистанционного присутствия для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, с использованием информационных и коммуникационных технологий без определения места проведения» (ID проекта 02/04/09-20/00107789).

Данным законопроектом, в частности, предлагается закрепить возможность проведения общих собраний акционеров в форме собрания путём совместного дистанционного присутствия для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, с использованием информационных и коммуникационных технологий без определения места проведения. Предусматривается, что акционеры, используя в том числе идентификацию через Единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА), смогут удалённо ознакомиться с повесткой дня и материалами собрания, посмотреть веб-трансляцию, задать интересующие их вопросы эмитенту или счётной комиссии и проголосовать, в том числе путём заполнения электронной формы бюллетеня на сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

По мнению Экспертного совета, подобный механизм также можно использовать при установлении порядка применения систем видео-конференц-связи во внутренних документах саморегулируемых организаций.

3. Позиция Экспертного совета в отношении проектируемой редакции статьи 54 «Государственный строительный надзор» ГрК РФ.

Экспертный совет в целом поддерживает вносимые в части государственного строительного надзора изменения, однако по отдельным проектируемым нормам отмечает следующее.

3.1. В части 1¹ действующей редакции статьи 54 ГрК РФ закреплён исчерпывающий перечень оснований осуществления государственного строительного надзора **в форме выездной проверки** при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, не указанных в части 1 статьи 54 ГрК РФ, а также в отношении таких объектов капитального строительства, работы по строительству, реконструкции которых завершены (за исключением случая, если по завершении указанных работ получено разрешение на ввод объекта в эксплуатацию). К указанным основаниям, в частности, относятся обращения и заявления граждан, информация от органов местного самоуправления и из средств массовой информации о нарушениях, допущенных при строительстве. В предлагаемой законопроектом редакции статьи 54 в отношении данных объектов основания проведения выездных проверок не ограничены (часть 2 статьи 54 ГрК РФ в новой редакции). При этом указанные основания содержатся в части 3 статьи 73 Федерального закона № 248-ФЗ, согласно которой «выездная проверка проводится в случае, если не представляется возможным:

1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, которые содержатся в находящихся в распоряжении контрольного (надзорного) органа или в запрашиваемых им документах и объяснениях контролируемого лица;

2) оценить соответствие деятельности, действий (бездействия) контролируемого лица и (или) принадлежащих ему и (или) используемых им объектов контроля обязательным требованиям без выезда на указанное в части 2 настоящей статьи место и совершения необходимых контрольных

(надзорных) действий, предусмотренных в рамках иного вида контрольных (надзорных) мероприятий.».

По мнению Экспертного совета, вышеуказанные основания для проведения выездной проверки достаточно размыты и в отсутствие ограничивающей нормы в ГрК РФ (или в положении о виде контроля (надзора) в случае его принятия) способны привести к необоснованному увеличению количества выездных проверок, усилению административной нагрузки на субъекты предпринимательства – строительные организации. Предлагается дополнить законопроект соответствующими положениями.

3.2. В части 4 предлагаемой редакции статьи 54 ГрК РФ определён предмет государственного строительного надзора в отношении объектов, указанных в части 2 данной статьи. При этом, по мнению Экспертного совета, в пункте 2 части 4 статьи 54 ГрК РФ необходимо уточнить, что соблюдение соответствия параметров объектов капитального строительства предельным параметрам разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки, документацией по планировке территории, и обязательным требованиям к параметрам объектов капитального строительства, установленным ГрК РФ, другими федеральными законами, проверяется только в случае, **если для строительства или реконструкции объекта капитального строительства не требуется выдача разрешения на строительство.** При буквальном прочтении предложенной к рассмотрению редакции следует, что указанное соблюдение соответствия параметров является предметом государственного строительного надзора в отношении объектов, указанных в части 2 данной статьи, во всех случаях, в том числе при наличии разрешения на строительство.

3.3. Согласно части 15 предлагаемой редакции статьи 54 ГрК РФ при выявлении по результатам проведения контрольных (надзорных) мероприятий нарушений, наличие которых создаёт угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному

имуществу, органом государственного строительного надзора выдаётся предписание о принятии мер по устранению указанных нарушений, а также о **приостановлении строительства**. При этом проектируемая норма не содержит отсылки к какому-либо подзаконному акту, определяющему порядок такого приостановления, в том числе сроки возобновления строительства в случае устранения нарушений. По мнению Экспертного совета, приостановление строительства, реконструкции – исключительная мера, порядок и обоснованность применения которой должны быть чётко регламентированы. В этой связи необходимо дополнить часть 15 статьи 54 ГрК РФ словами «в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» и принять подзаконный акт, регулирующий указанный порядок.

Руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает проект федерального закона № 1051647-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», при этом считает возможным его дальнейшее рассмотрение с учётом предложений, изложенных в настоящем заключении.

Председатель Экспертного совета

А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы

Н.М. Разумова