



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»

А.Н. Глушков

(подпись)

«22» 09 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «10» сентября 2021 г. № 92)

Заключение

**по результатам рассмотрения законопроекта № 1212919-7
«О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской
Федерации и статью 3³ Федерального закона «О введении в действие
Градостроительного кодекса Российской Федерации» и о признании
утратившими силу отдельных положений законодательных актов
Российской Федерации»**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ законопроекта № 1212919-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статью 3³ Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 24.07.2021 по 10.09.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Разумова Н.М. – руководитель;
- 2) Артюхина А.Ю.;
- 3) Бандорин Л.Е.;
- 4) Бунина О.И.;
- 5) Дубинина Н.А.;
- 6) Кислых А.В.;
- 7) Кондратьева И.В.;
- 8) Кузенский А.В.;
- 9) Кузьма И.Е.;
- 10) Мешалов А.В.;
- 11) Москвитин М.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.

По результатам правовой экспертизы были сделаны следующие выводы.

Согласно пояснительной записке законопроект разработан в соответствии с пунктом 3 плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утверждённым Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6 (далее - план мероприятий, регуляторная гильотина), и пунктом 7 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год, утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 3683-р.

Согласно концепции совершенствования механизмов саморегулирования, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 2776-р, развитие и внедрение механизмов саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности рассматривается в Российской Федерации в качестве одного из способов снижения прямого государственного регулирования, позволяющего передать ряд государственных функций саморегулируемым организациям.

Экспертный совет, учитывая цель реализации механизма «регуляторной гильотины» по формированию современной, адекватной требованиям времени и технологического развития, эффективной системы регулирования, поддерживает предлагаемые законопроектом новеллы и считает, что принятие законопроекта позволит расширить пределы самоорганизации предпринимательского сообщества по регулированию своей деятельности, так как значительное количество норм ранее существовавших подзаконных актов будет перенесено на законодательный уровень, ряд избыточных функций органов власти будет устранён, а часть полномочий будет передана непосредственно самому сообществу в лице Национальных объединений саморегулируемых организаций для практической реализации.

Вместе с тем Экспертный совет считает необходимым отметить следующее.

1. Экспертный совет поддерживает и считает целесообразными и своевременными проектируемые нормы об изменении качественных подходов к требованиям к специалистам в области проектирования, строительства и инженерных изысканий, к формированию национальных реестров таких специалистов (далее также – НРС), к введению системы независимой оценки их квалификации. Нормы законопроекта согласуются с концепцией Ассоциации «Национальное объединение строителей» по совершенствованию НРС, которая отражена в заключениях Экспертного совета по результатам правовой экспертизы законопроекта № 583143-7 (утверждено Экспертным советом, протокол от 31.01.2020 № 74), законопроекта «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации» (утверждено Экспертным советом, протокол от 21.05.2020 № 78), законопроекта № 934502-7 (утверждено Экспертным советом, протокол от 17.07.2020 № 80).

1.1. Экспертный совет предлагает установить требования к специалистам, сведения о которых подлежат включению в НРС, в соответствующих профессиональных стандартах, сохранив в части 7 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции законопроекта) отсылочную норму к указанным профессиональным стандартам. Таким образом, требования о наличии у физического лица образования, опыта работы и иные квалификационные требования будут устанавливаться профессиональными

стандартами, которые являются подзаконными нормативными правовыми актами – приказами Минтруда России. Аналогичным образом в части 6 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции законопроекта) должностные обязанности (трудовые функции) специалиста предлагается устанавливать путём отсылки на профессиональный стандарт, которым такие функции могут быть перераспределены между разными уровнями квалификации (6 и 7) согласно принятой в Российской Федерации структуре строительного производства.

1.2. Экспертный совет отмечает недостаточную проработанность переходных положений законопроекта в части введения процедуры независимой оценки квалификации специалистов, сведения о которых уже включены в НРС. НРС в области строительства на сегодняшний день содержит сведения о более 230 тыс. специалистов, а в области инженерных изысканий и проектирования – более 126 тыс. специалистов. В отношении указанных специалистов, сведения о которых включены в НРС в соответствии с действующими до 01.09.2022 требованиями, законопроект не позволяет однозначным образом определить, в каком порядке и в какие сроки такие специалисты должны будут подтвердить соответствие новому требованию о прохождении не реже одного раза в пять лет независимой оценки квалификации (проектируемый пункт 4 части 7 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Экспертный совет полагает целесообразным доработать законопроект в этой части в целях исключения разночтений в правоприменительной практике.

1.3. Экспертный совет положительно оценивает предложение законопроекта о включении в состав сведений о специалисте идентификационного номера, по которому можно идентифицировать специалиста, а также указание такого номера в едином реестре членов саморегулируемых организаций.

Экспертный совет обращает внимание на необходимость соотнесения на стадии практического применения указанных предложений идентификационного номера и иных уникальных идентификационных номеров, которые присваиваются специалистам органами государственной власти. Это позволит формировать единую информационную среду и более точную статистическую информацию в строительной отрасли.

1.4. По мнению Экспертного совета, законопроектом необходимо предусмотреть, чтобы каждый специалист, в должностные обязанности которого полностью или частично входит организация работ, соответственно, по выполнению инженерных изысканий, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, был вправе выполнять предусмотренные частями 3 и 6 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции законопроекта) должностные обязанности только в случае включения сведений о нём в НРС на соответствующем уровне квалификации.

1.5. В проектируемой новой редакции части 1 статьи 55⁵⁻¹, действующей редакции части 2 статьи 47, части 4 статьи 48, части 2 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации устанавливаются должности, которые должны занимать специалисты по организации инженерных изысканий, специалисты по организации архитектурно-строительного проектирования, специалисты по организации строительства.

Действующим законодательством и проектируемыми нормами установлена прямая обязанность для специалистов по организации строительства находиться в должности «главный инженер проекта».

Вместе с тем в отдельных подзаконных актах содержатся иные требования к наименованию должностей специалистов по организации строительства (см., например, постановление Правительства Российской Федерации от 11.05.2017 № 559 «Об утверждении минимальных требований к членам саморегулируемой организации, выполняющим инженерные изыскания, осуществляющим подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт особо опасных, технически сложных и уникальных объектов», раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов архитектуры и градостроительной деятельности» Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, утв. приказом Минздравсоцразвития России от 23.04.2008 № 188 и др.).

По мнению Экспертного совета, с учётом того, что согласно проектируемой редакции части 1 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации одним из требований к физическому лицу для включения

сведений о нём в НРС является прохождение независимой оценки квалификации, представляется достаточным установление примерных должностей для специалиста по организации строительства соответствующим профессиональным стандартом, на соответствие которому проводится независимая оценка квалификации, исключив из соответствующих норм Градостроительного кодекса Российской Федерации наименования должностей «главный инженер проекта» и «главный архитектор проекта».

2. Законопроектом в рамках «регуляторной гильотины» предлагается внести изменения в статью 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации в части перевода с подзаконного на законодательный уровень ряда норм, касающихся перечислений Национальным объединением саморегулируемых организаций средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций, сведения о которых исключены из государственного реестра (далее – исключенные саморегулируемые организации, исключённая саморегулируемая организация). Проектируемые изменения статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации фрагментарно взяты из приказа Министра России от 29.05.2019 № 306/пр, действие которого на основании постановления Правительства Российской Федерации от 29.07.2020 № 1136 с 01.01.2021 прекращено.

Экспертный совет положительно оценивает проектируемые нормы части 16¹, 16² статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции законопроекта.

В то же время в отсутствие приказа Министра № 306/пр останутся неурегулированными следующие вопросы:

1) субъект обращения (член саморегулируемой организации на дату исключения сведений о ней из государственного реестра и «переходящий» член);

2) возможность повторного обращения в случае повышения уровня ответственности;

3) возможность заявителя получить излишне уплаченные взносы в действующую саморегулируемую организацию, внесённые до перечисления Национальным объединением саморегулируемых организаций;

4) недопущение перераспределения средств между компенсационным фондом возмещения вреда и компенсационным фондом обеспечения

договорных обязательств исключенной саморегулируемой организации и отдельный учёт средств компенсационного фонда каждой саморегулируемой организации.

По мнению Экспертного совета, указанные вопросы перечисления денежных средств компенсационных фондов исключённых саморегулируемых организаций, с учётом наработанной практики национальных объединений саморегулируемых организаций, а также судебной практики, требуют детального регулирования, что возможно на уровне подзаконного нормативного правового акта. В противном случае, предлагаемые изменения вместо предполагаемого исключения избыточных требований и процедур в рамках «регуляторной гильотины» могут создать целый круг проблем, которые решал приказ Минстроя России от 29.05.2019 № 306/пр.

2.1. С учётом важности и необходимости юридической определённости в части установления оснований для отказа в удовлетворении заявления о перечислении Экспертный совет считает необходимым дополнить проектируемую часть 17 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации таким основанием для отказа, как отсутствие документа, подтверждающего оплату заявителем и размер взноса в компенсационный фонд (компенсационные фонды) исключённой саморегулируемой организации, так как на практике в качестве такого документа зачастую используется свидетельство о допуске к определенным видам работ, которое выдавалось в силу ранее действующих норм Градостроительного кодекса Российской Федерации только после оплаты взноса в компенсационный фонд.

Также целесообразно скорректировать предлагаемую редакцию пункта 2 части 17 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации, дополнив причины отсутствия средств для перечисления в результате их распределения не только по ранее поступившим заявлениям о перечислении, но и по обращениям, поданным в соответствии со статьями 60 и 60¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации.

2.2. Проектируемой частью 18 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что Национальное объединение саморегулируемых организаций «в течение одного рабочего дня со дня принятия решения об отказе в удовлетворении заявления о перечислении» направляет

соответствующее уведомление заявителю с обоснованием принятого решения. Однако, в сравнении с предложенной Законопроектом частью 16¹ той же статьи, где срок для перечисления в 5 рабочих дней исчисляется с даты поступления заявления, не представляется возможным определить «день принятия решения об отказе». В связи с этим предлагается в части 18 указанной статьи определить единую дату, с которой начинает исчисляться срок – со дня поступления заявления о перечислении.

2.3. Согласно действующей редакции частей 14 и 16 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации Национальное объединение саморегулируемых организаций вправе перечислять средства компенсационных фондов исключенных саморегулируемых организаций только на специальные банковские счета действующих саморегулируемых организаций или на счета физических или юридических лиц в порядке статей 60 и 60¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации. В то же время с учетом части 14 статьи 3³ Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 191-ФЗ) остается неурегулированным вопрос о возможности Национального объединения саморегулируемых организаций реализовывать указанную норму.

2.4. Законопроектом предусматриваются изменения в первое предложение части 4 статьи 3³ Федерального закона № 191-ФЗ, согласно которым помимо предусмотренных компенсационных фондов возмещения вреда и обеспечения договорных обязательств, вводится «третий компенсационный фонд» – «сформированный в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, действовавшим до 4 июля 2016 года». В соответствии с предлагаемыми изменениями Национальное объединение саморегулируемых организаций приобретает права владельца счета, на котором размещены не только средства компенсационных фондов возмещения вреда и обеспечения договорных обязательств, но и средства компенсационного фонда, сформированного в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, действовавшим до 4 июля 2016 года. Однако указанная процедура будет действовать только, если саморегулируемая организация исключена по основаниям, предусмотренным частью 3 указанной статьи.

За время действия Федерального закона от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в практике Ростехнадзора нет ни одного случая исключения сведений о саморегулируемой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций не на основании положений Градостроительного кодекса Российской Федерации (за исключением добровольного прекращения статуса саморегулируемой организации). В то же время, в Градостроительном кодексе Российской Федерации установлены иные правовые последствия в части определения судьбы средств компенсационных фондов саморегулируемой организации, сведения о которой исключены из государственного реестра. Таким образом, имеет место наличие конкурирующих норм двух законодательных актов.

При этом согласно второму предложению действующей редакции части 4 статьи 3³ Федерального закона № 191-ФЗ юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, являвшиеся членами исключённой саморегулируемой организации, вправе обратиться в Национальное объединение саморегулируемых организаций с заявлением о перечислении зачисленных на счет такого Национального объединения средств «компенсационного фонда саморегулируемой организации» на счет действующей саморегулируемой организации. Таким образом, указанная норма дублирует часть 16 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации в действующей редакции.

Толкуя предлагаемые изменения во взаимосвязи с действующей редакцией части 4 статьи 3³ Федерального закона № 191-ФЗ, можно сделать вывод о том, что право на обращение за перечислением включает также средства компенсационного фонда, сформированного в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, действовавшим до 4 июля 2016 года. Однако указанная процедура будет действовать только, если саморегулируемая организация исключена по основаниям, предусмотренным частью 3 указанной статьи.

Кроме того, законопроектом остаются неурегулированными процедура рассмотрения и основания для отказа в удовлетворении заявлений о перечислении таких средств.

Согласно части 3 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации допускается уплата взноса в компенсационный фонд (компенсационные фонды) Национальным объединением саморегулируемых организаций в случаях, предусмотренных частью 16 указанной статьи. Однако такой отсылки нет на часть 4 статьи 3³ Федерального закона № 191-ФЗ, что может повлиять на практику двойной уплаты взносов в компенсационные фонды: Национальным объединением саморегулируемых организаций и кандидатом в члены саморегулируемой организации.

Перечисляя средства компенсационного фонда, сформированного в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, действовавшим до 4 июля 2016 года, в проектируемых нормах как статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации, так и статьи 3³ Федерального закона № 191-ФЗ отсутствует установление перехода ответственности по статье 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации с Национального объединения саморегулируемых организаций на саморегулируемую организацию, куда вступил член исключённой саморегулируемой организации. Взнос в компенсационный фонд неразрывно связан с солидарной ответственностью за вред, причиненный членом исключённой саморегулируемой организации, поэтому такая ответственность должна следовать за перечисленным взносом.

С учётом предлагаемых изменений статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации, по мнению Экспертного совета, целесообразно либо ввести «третий компенсационный фонд» в процедуру перечисления в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, исключив второе предложение части 4 статьи 3³ Федерального закона № 191-ФЗ, либо распространить устанавливаемые положения проектируемых норм Градостроительного кодекса Российской Федерации на реализацию права на подачу заявления о перечислении согласно части 4 статьи 3³ Федерального закона № 191-ФЗ.

При этом в последнем случае процедура перечисления средств компенсационного фонда, сформированного в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, действовавшим до 4 июля 2016 года, не должна зависеть от оснований исключения сведений о саморегулируемой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает законопроект, при этом считает возможным его дальнейшее рассмотрение при условии доработки с учётом выводов и замечаний, изложенных в настоящем заключении.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Н.М. Разумова