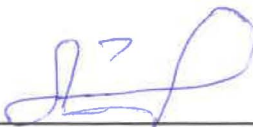


**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**



(подпись)

А.Н. Глушков

«___» _____ 2022 г.

Утверждено

Экспертным советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (протокол от «23» мая 2022 г. № 98)

Заключение

по результатам рассмотрения предложений по внесению изменений в законодательство в целях совершенствования системы взаимодействия органов государственного строительного надзора и саморегулируемых организаций в области строительства

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ предложений 56-й Окружной конференции членов Ассоциации «Национальное объединение строителей», зарегистрированных на территории Центрального федерального округа, состоявшейся 15.03.2022 г. по внесению изменений в законодательство в целях совершенствования системы взаимодействия органов государственного строительного надзора и саморегулируемых организаций в области строительства, в том числе в части исполнения обязанности по привлечению ими к участию в контрольных (надзорных) мероприятиях саморегулируемых организаций (далее – инициатива).

Правовая экспертиза проводилась в период с 11.04.2022 по 23.05.2022 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Кузьма И.Е. – руководитель рабочей группы;
- 2) Абдульманов А.Р.;
- 3) Артюхина А.Ю.;
- 4) Денискин Н.Н.;
- 5) Ерёмин В.А.;
- 6) Макаров П.В.;
- 7) Максимов А.В.;
- 8) Москвитин М.В.;
- 9) Разумова Н.М.;
- 10) Ребрищев И.Н.;
- 11) Федорченко М.В.;
- 12) Худзинская И.А.;
- 13) Шериева А.М.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: изложенные в инициативе предложения, нормы действующего законодательства Российской Федерации в сфере градостроительной и контрольно-надзорной деятельности, законодательства в сфере деятельности саморегулируемых организаций.

Данное заключение направлено на анализ порядка и нормативных основ взаимодействия органов государственного строительного надзора и саморегулируемых организаций, а также выработку законодательных предложений по устранению условий для неисполнения нормативных обязанностей органов государственного строительного надзора при проведении проверочных мероприятий в отношении членов саморегулируемых организаций.

1. Законодательство Российской Федерации о градостроительной деятельности и о деятельности саморегулируемых организаций устанавливает условия об обязательном взаимодействии органов власти с саморегулируемыми организациями. Так, в соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее –

Федеральный закон № 315-ФЗ) данным законом регулируются отношения, возникающие, в том числе, в связи с осуществлением взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 6 статьи 2 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) организация и осуществление федерального государственного строительного надзора регулируются федеральными законами о видах контроля, принимаемыми в соответствии с ними положениями о видах федерального государственного контроля (надзора) и (или) нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, в которых, в том числе, предусмотрены обязанности по взаимодействию с саморегулируемыми организациями.

Пунктом 30 постановления Правительства РФ от 30.06.2021 № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре» установлено, что в случае проведения контрольного (надзорного) мероприятия в отношении контролируемого лица, являющегося членом саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, должностное лицо Федеральной службы (ее территориального органа), уполномоченное на проведение контрольного (надзорного) мероприятия, не позднее чем за 3 рабочих дня до его проведения обязано направить уведомление в саморегулируемую организацию о проведении контрольного (надзорного) мероприятия соответствующего контролируемого лица, являющегося ее членом, в целях обеспечения возможности участия или присутствия представителя саморегулируемой организации при проведении контрольного (надзорного) мероприятия.

На основании пункта 2 части 7 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) региональный государственный строительный надзор осуществляется в соответствии с положением, утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти

субъекта Российской Федерации и постановлением Правительства РФ от 01.12.2021 № 2161 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – постановление Правительства РФ № 2161), в пункте 10 которого установлено, что в случае проведения контрольного (надзорного) мероприятия в отношении контролируемого лица, являющегося членом саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, орган регионального государственного строительного надзора не позднее чем за 24 часа до его проведения обязан направить уведомление в саморегулируемую организацию о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в отношении соответствующего контролируемого лица, являющегося ее членом, по электронной почте либо (в случае отсутствия адреса электронной почты) любым иным доступным способом связи в целях обеспечения возможности участия или присутствия представителя саморегулируемой организации при проведении контрольного (надзорного) мероприятия.

Также необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 2 части 14 статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ 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).

Термин «привлекать к участию» в соответствии с идеографическим словарем русского языка (М.: Издательство ЭТС. Баранов О.С. 1995) означает «задействовать», «вовлекать», то есть подразумевает непосредственное участие саморегулируемых организаций в контрольных (надзорных) мероприятиях.

Однако, законодательство не содержит норм, устанавливающих единый порядок привлечения саморегулируемых организаций к участию в контрольных

(надзорных) мероприятиях, проводимых органами государственного строительного надзора, что создает правовую неопределенность и возможность формального подхода при взаимодействии органов власти и саморегулируемых организаций. Отсутствие четкой регламентации затрудняет развитие единой системы регулирования, при которой государство передает часть своих функций по контролю профессиональному и предпринимательскому сообществу в лице саморегулируемых организаций.

Вследствие этого практика взаимодействия саморегулируемых организаций и органов государственного строительного надзора складывается неоднозначно. Норму федерального законодательства о необходимости уведомления и привлечения саморегулируемых организаций к контрольным (надзорным) мероприятиям, некоторые региональные положения о строительном надзоре учитывают (например: постановление Правительства Новгородской области от 16.11.2021 г. № 400, постановление Правительства Оренбургской области от 27.09.2021 г. № 849пп), а некоторые нет (например: постановление Правительства Орловской области от 18.11.2021 г. № 697, постановление Правительства Тульской области от 29.09.2021 г. № 620, постановление Правительства Республики Ингушетия от 25.10.2021 г. № 179). В связи с отсутствием единообразия, в некоторых регионах не исполняются или ненадлежащим образом исполняются вышеизложенные обязанности по уведомлению саморегулируемых организаций и привлечению их к контрольным (надзорным) мероприятиям, проводимым в отношении их членов, что подтверждается результатами опроса саморегулируемых организаций по Центральному федеральному округу. Из-за отсутствия информации саморегулируемые организации не имеют возможности своевременно осуществлять функции по представлению интересов своих членов и осуществлять в отношении них объективный контроль.

В то же время, саморегулируемая организация наделена достаточным объёмом средств реагирования на информацию, поступающую от органов государственного строительного надзора. Так, сообщения органа государственного строительного надзора о выявлении нарушений членом

саморегулируемой организации обязательных требований рассматриваются в течение 30 календарных дней в порядке, установленном саморегулируемой организацией для рассмотрения жалоб на действия членов саморегулируемой организации на основании части 1 статьи 55.14 ГрК РФ и части 2 статьи 10 Федерального закона № 315-ФЗ. В случае недостаточности информации саморегулируемая организация наделена правом запрашивать сведения у органа государственного строительного надзора и у своего члена на основании пункта 5 части 3 статьи 6 и части 7 статьи 9 Федерального закона № 315-ФЗ. При рассмотрении сообщения саморегулируемая организация вправе:

- назначить внеплановую проверку члена саморегулируемой организации (часть 4 статьи 9 Федерального закона № 315-ФЗ);
- применить в отношении члена саморегулируемой организации меры дисциплинарного воздействия (часть 8 статьи 9 Федерального закона № 315-ФЗ, часть 2 статьи 55.14 ГрК РФ).

В соответствии с частью 4 статьи 55.14 ГрК РФ и частью 3 статьи 10 Федерального закона № 315-ФЗ на заседание органа по рассмотрению дел о применении мер дисциплинарного воздействия приглашается представитель органа государственного строительного надзора, направившего указанное сообщение. О результатах рассмотрения сообщения саморегулируемая организация информирует орган строительного надзора, направивший такое сообщение.

По мнению Экспертного Совета в целях установления единообразного подхода к правовому регулированию, а также минимизации практики формального участия саморегулируемых организаций в контрольных мероприятиях, необходимо дополнить постановление Правительства РФ № 2161 и нормативные акты, регулирующие порядок осуществления регионального государственного строительного надзора, нормами, регламентирующими порядок проведения проверки с участием саморегулируемой организации, а именно: определить права и обязанности саморегулируемой организации при проведении проверки, установить требование о включении в акт проверки информации о представителе саморегулируемой организации, установить требование о предоставлении саморегулируемой организации всех

составляемых в ходе проверки документов по установленным формам, определить порядок контроля за устранением выявленных недостатков и принятия превентивных мер и др.

2. Экспертный совет отмечает, что несоблюдение установленных требований к порядку проведения контрольного мероприятия нарушает права проверяемого лица и является основанием для признания результатов проверки недействительными. Можно выделить следующие процедурные нарушения, встречающиеся в судебной практике: распоряжение о проведении выездной внеплановой проверки не было предоставлено представителю организации; не согласовывалось с прокуратурой проведение проверки; саморегулируемая организация, в которой состоит организация, о проверке не извещалась (постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 27.06.2017 № 09АП-21253/2017 по делу № А40-252925/16, постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 13.04.2018 № 10АП-4214/2018 по делу № А41-84823/17, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.06.2017 № 09АП-25358/2017 по делу № А40-252914/16). Это необходимо учитывать для надлежащей организации процесса проведения контрольных мероприятий как со стороны органов государственного строительного надзора, так и со стороны саморегулируемой организации.

В связи с наличием систематической проблемы по исполнению органами надзора норм действующего законодательства, касающихся уведомлений и привлечения саморегулируемой организации к участию в контрольных (надзорных) мероприятиях в отношении членов, Экспертный совет считает целесообразным расширить ответственность за неисполнение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), исключив конкретные деяния, нарушающие требования законодательства о государственном контроле (надзоре), за совершение которых должностные лица органов надзора привлекаются к ответственности. С этой целью предлагается обобщить часть 1 статьи 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и изложить её в следующей редакции:

«1. Несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской

Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, либо государственных или муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), -

влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.»

3. В рамках реализации части 14 статьи 9, части 20 статьи 10 Федерального закона 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) сформирован определенный алгоритм взаимодействия между органами власти и саморегулируемыми организациями. Однако в соответствии со статьей 26.3 Федерального закона № 294-ФЗ данный закон до 31.12.2024 применяется к отдельным видам государственного контроля (надзора), к перечню которых государственный строительный контроль (надзор) не отнесён.

До утверждения региональных положений о строительном надзоре применялись следующие нормы Федерального закона № 294-ФЗ:

- статья 7, согласно которой органы государственного контроля (надзора) взаимодействуют с саморегулируемыми организациями по вопросам защиты прав их членов при осуществлении государственного контроля (надзора);

- статьи 9, 10, регулирующие отношения между органами государственного надзора и саморегулируемыми организациями. В случае проведения плановых (внеплановых) проверок членов саморегулируемой организации орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны были уведомить саморегулируемую организацию в целях обеспечения возможности участия или присутствия её представителя при проведении плановой (внеплановой) проверки. При выявлении нарушений членами саморегулируемой организации обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, указанные органы обязаны были сообщить в саморегулируемую организацию о

выявленных нарушениях в течение пяти рабочих дней со дня окончания проведения плановой проверки;

- статья 24, в которой определены права саморегулируемой организации по общественной защите законных прав и интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся членами саморегулируемой организации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Экспертный совет обращает внимание на то, что базовый Федеральный закон № 248-ФЗ в настоящий момент не содержит положений, аналогичных положениям Федерального закона № 294-ФЗ, в части направления уведомлений в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях в отношении членов, что отрицательно влияет на обеспечение защиты прав и интересов членов саморегулируемых организаций. При этом, в соответствии с частью 5 статьи 55.14 ГрК РФ сохраняется обязанность саморегулируемой организации уведомлять органы государственного строительного надзора в случае обнаружения факта нарушения членом требований технических регламентов, проектной документации при выполнении работ в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объекта капитального строительства. Уведомительная работа только со стороны саморегулируемой организации отрицательно влияет на баланс взаимодействия с органами государственного строительного надзора и на выстраивание равноправных отношений, что не способствует реализации концепции административной реформы в России.

По мнению Экспертного совета, конструкция проведения контрольных мероприятий, используемая в рассмотренных положениях Федерального закона № 294-ФЗ, должна быть перенесена в положения Федерального закона № 248-ФЗ. Это позволит сохранить правовую основу для взаимодействия органов строительного надзора и саморегулируемых организаций, в том числе в рамках обмена имеющимися сведениями в отношении объектов контроля.

В этой связи Экспертный совет предлагает внести изменения в Федеральный закон № 248-ФЗ, включив в него конструкции норм статей 7, 9, 10,

24 Федерального закона № 294-ФЗ о взаимодействии органов контроля (надзора) с саморегулируемыми организациями с обязательным членством.

4. Экспертный совет отмечает, что в отношении саморегулируемых организаций с добровольным членством Федеральным законом № 248-ФЗ введен 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 такого соглашения деятельность контрольного (надзорного) органа не осуществляется в отношении членов саморегулируемой организации, 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 саморегулируемой организации, которые составляют предмет контроля саморегулируемой организации).

Экспертный совет отмечает, что для саморегулируемых организаций с обязательным членством в отношении контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов признание контрольным (надзорным) органом результатов контрольной деятельности саморегулируемой организации не предусмотрено.

В связи с этим, предлагается внести изменения в статью 55 Федерального закона № 248-ФЗ, установив возможность признания результатов деятельности саморегулируемой организации с обязательным членством по ее предмету контроля. По мнению Экспертного совета, заключение соглашения между уполномоченным органом исполнительной власти и саморегулируемой организацией о признании результатов деятельности в сфере контроля и надзора

за своими членами позволит минимизировать риск неисполнения членом саморегулируемой организации требований, установленных ГрК РФ, другими федеральными законами и нормативными актами, а также договорных обязательств, риск снижения качества работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, выполняемых членами саморегулируемой организации, а также риск предоставления недостоверной информации потребителям работ, услуг.

5. В целях оптимизации контрольных процедур и ведения электронного документооборота Экспертный совет предлагает внести изменения в статью 55 Федерального закона № 248-ФЗ, а именно: определить 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); установить порядок автоматизации взаимных уведомлений при реализации полномочий, возложенных законодательством на органы контроля (надзора), подконтрольного субъекта, а также саморегулируемых организаций непосредственно в одной информационной системе с доступом в иные системы согласно установленным полномочиям.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет отмечает, что в целях улучшения качества взаимодействия органов строительного надзора и саморегулируемых организаций при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий в отношении членов, необходимо инициировать внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации, учитывая изложенные в настоящем заключении предложения.

Председатель Экспертного совета

А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы

И.Е. Кузьма