



## АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»

  
\_\_\_\_\_  
А.Ю. Молчанов  
(подпись)

«23» 12 2016 г.

Утверждено  
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в строительной  
сфере (протокол № 41 от 11 ноября 2016 г.)

### Заключение по результатам правовой экспертизы проекта федерального закона № 1012129-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части введения муниципального градостроительного контроля и расширения полномочий органов государственного строительного надзора), внесенного Законодательным Собранием Краснодарского края

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза проекта федерального закона № 1012129-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» (в части введения муниципального градостроительного контроля и расширения полномочий органов государственного строительного надзора), внесенного Законодательным Собранием Краснодарского края (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 08.09.2016 по 28.10.2016 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Разумова Н.М. – руководитель рабочей группы;
- 2) Глушков А.Н.;
- 3) Курикалов Ю.Л.;
- 4) Мешалов А.В.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта, пояснительную записку к нему, заключение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству, отзывы на законопроект.

Согласно пояснительной записке, в целях повышения эффективности борьбы с многочисленными нарушениями в области строительства в целом данным законопроектом предлагается законодательно закрепить институт муниципального градостроительного контроля посредством дополнения статьи 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) и проектируемой новой статьи 54<sup>1</sup>, а также внести изменения в нормы статей 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), закрепляющие осуществление муниципального градостроительного контроля в вопросах местного значения муниципальных районов и городских округов.

Также нормами данного законопроекта предлагается внести изменения в статью 54 ГрК РФ в части наделения органов государственного строительного надзора полномочиями по осуществлению государственного

строительного надзора в отношении всех объектов, для строительства (реконструкции) которых требуется получение разрешения на строительство, в соответствии со статьёй 51 ГрК РФ, в том числе на строительство тех объектов, в отношении проектной документации которых не проводится государственная (негосударственная) экспертиза согласно части 2 статьи 49 ГрК РФ. При этом предполагается установить возможность передачи полномочий по осуществлению регионального строительного надзора в отношении объектов капитального строительства, указанных в части 2 статьи 49 ГрК РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления, уполномоченным на осуществление муниципального градостроительного контроля.

Кроме того, законопроектом также предлагается внесение изменений в статьи 42 и 44 ГрК РФ в части установления взаимосвязи градостроительного плана земельного участка и проекта планировки (проекта межевания) территории, а также запрета подготовки градостроительных планов земельных участков в отсутствие утверждённого проекта планировки территории (проекта межевания территории).

Рассмотрев законопроект, Экспертный Совет пришёл к следующим выводам:

Несмотря на то, что проведение надзорной деятельности в сфере строительства на муниципальном уровне представляется логичным, оперативным и эффективным, законопроект не обеспечен проектами норм, решающих задачи по предотвращению, выявлению, пресечению нарушений в сфере строительства:

во-первых, не определён круг лиц, в отношении которых осуществляется градостроительный контроль;

во-вторых, не уточнены полномочия органов муниципальной власти по осуществлению муниципального градостроительного контроля;

в-третьих, не определены условия осуществления государственного строительного надзора в отношении строительства и реконструкции

объектов капитального строительства, на строительство и реконструкцию которых требуется выдача разрешения, и не разграничены пределы контрольной и надзорной деятельности при осуществлении муниципального градостроительного контроля.

Таким образом, законопроект не только не решает проблемных вопросов, но и устанавливает противоречивые и несогласуемые с действующими нормативными правовыми актами положения.

Принятие законопроекта в предложенной редакции может привести к рискам применения неэффективного и излишнего механизма надзорной деятельности в сфере строительства. Пересечение положений действующего законодательства Российской Федерации в части проведения государственного строительного надзора с проектируемыми нормами о муниципальном градостроительном контроле может повлечь дублирование контрольных функций в сфере строительства.

Кроме того, введение дополнительного административного органа или возложение дополнительных функций на действующие структуры в связи с расширением предмета контрольно-надзорной деятельности потребует значительных финансовых затрат для муниципальных образований.

В этой связи Экспертный Совет полагает, что законопроект требует значительной доработки, в том числе с учётом следующих концептуальных предложений:

В целях совершенствования контрольно-надзорной деятельности в сфере строительства, руководствуясь распоряжением Правительства Российской Федерации № 559-р от 01.04.2016 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы», поручениями Президента России В.В. Путина, а также:

усилении роли и ответственности саморегулируемых организаций и их Национальных объединений;

снижения государственных расходов на мероприятия по контролю и надзору в сфере строительства, уменьшения административной нагрузки в предпринимательской среде;

использования риск-ориентированного подхода при проведении контрольно-надзорных мероприятий в сфере строительства;

закрепления принципа «членство в СРО – способ минимизации рисков и снижения контрольно-надзорной нагрузки» в сфере строительства;

повышения уровня защищенности охраняемых законом ценностей в сфере строительства, повышения качества осуществления работ строительными компаниями, являющимися членами саморегулируемых организаций, и обеспечения безопасности объектов капитального строительства за счет соблюдения обязательных требований, стандартов и правил саморегулирования;

внедрения дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

поэтапного перехода к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия, уменьшения периодичности и объема проверок,

Экспертный Совет предлагает дополнить законопроект положениями об изменении системы проверок органами государственного строительного надзора, а именно:

1) установить дифференцированный подход при проверках контрольно-надзорными органами в сфере строительства в зависимости от степени риска;

2) внедрить трёхступенчатую модель степеней производственных рисков в строительстве:

первая степень – минимальные риски («безопасное строительное производство»);

вторая степень – средние риски («строительное производство, при котором существуют риски опасности»);

третья степень – максимальные риски («опасное строительное производство»).

В зависимости от степени риска устанавливается система мер административного воздействия, применяемая органами контроля и надзора, начиная от предупреждения и вынесения предписаний об устраниении - при первой и второй степенях риска, до приостановки строительства с применением более жёстких мер – при третьей степени.

3) в Федеральном законе от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», ГрК РФ, Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации закрепить механизм, полномочия и ответственность саморегулируемых организаций по оценке рисков строительных компаний и отнесения деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя по строительству, реконструкции и капитальному ремонту и (или) используемых ими производственных объектов к определённой категории риска, определённому классу (категории) опасности;

4) функции по разработке методики расчёта значений показателей, используемых для оценки тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, оценки вероятности их несоблюдения в целях отнесения объектов контроля к определённой категории риска в сфере строительства передать Национальному объединению саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, при согласовании с Минстроем России;

5) законодательно закрепить полномочия и ответственность саморегулируемых организаций в области строительства, членов саморегулируемых организаций, осуществляющих строительный контроль, специалистов по организации строительства, по осуществлению контрольной

деятельности за соблюдением соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации.

Соответственно предметом государственного строительного надзора определить надзор за выполнением предписаний лиц, осуществляющих контроль, с учетом риск-ориентированного подхода при осуществлении проверок.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет не поддерживает проект федерального закона № 1012129-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части введения муниципального градостроительного контроля и расширения полномочий органов государственного строительного надзора), внесенный Законодательным Собранием Краснодарского края, в предложененной редакции.

Председатель Экспертного Совета  
Ассоциации «Национальное объединение строителей»  
по вопросам совершенствования  
законодательства в строительной сфере

А.Н. Глушков

Руководитель рабочей группы  
Экспертного Совета  
Ассоциации «Национальное объединение строителей»  
по вопросам совершенствования  
законодательства в строительной сфере

Н.М. Разумова