

**АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»**

**НАУЧНО-КОНСУЛЬТАТИВНАЯ КОМИССИЯ**

Утверждена Научно-консультативной комиссией (протокол от \_\_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_ )

**Аналитическая справка**

**по вопросу наличия (отсутствия) необходимости**

**саморегулируемой организацией проверять специальные требования,**

**установленные законодательством Российской Федерации**

Аналитическая справка подготовлена рабочей группой, сформированной в следующем составе:

Члены рабочей группы:

1. В.В. Шевляков – руководитель рабочей группы;
2. Н.Р. Скакодуб – ответственный секретарь;
3. Н.А. Дубинина;
4. В.И. Сало.

**Описательно-мотивировочная часть**

Научно-консультативной комиссией Ассоциации «Национальное объединение строителей» (далее – Научно-консультативная комиссия) проведено исследование по вышеуказанному вопросу.

При проведении исследования Научно-консультативная комиссия проанализировала нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон № 315-ФЗ), Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Закон № 184-ФЗ), Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ), 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 – Закон № 294-ФЗ), Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (далее – Закон № 5485-1), Постановления Правительства Российской Федерации от 29.03.2013 № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» (далее – Постановление Правительства РФ № 280), Постановления 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, технических сложных и уникальных объектов» (далее – Постановление Правительства РФ № 559), Постановления Правительства Российской Федерации от 15.04.1995 № 333 «О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны» (далее – Постановление Правительства РФ № 333), Приказа ФАС России от 25.05.2012 № 340 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации» (далее – Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 340), позицию в Разъяснениях ФАС России от 02.08.2010 № 09/753 «О проведении проверки саморегулируемой организации на предмет соблюдения антимонопольного законодательства» (далее – Разъяснения ФАС России от 02.08.2010 № 09/753), в письме Росреестра от 15.08.2013 № 16-исх/07432-МС/13 «О рассмотрении обращения по вопросу проведения проверок организаций изыскательского сообщества на предмет соблюдения ими законодательства в области геодезии и картографии» (далее – письмо Росреестра от 15.08.2013 № 16-исх/07432-МС/13), а также судебную практику.

В ходе исследования Научно-консультативной комиссией установлено следующее.

Согласно положениям части 1 статьи 9 и пункта 8 части 1 статьи 6 Закона № 315-ФЗ одной из основных функций саморегулируемой организации является осуществление контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации путем проведения плановых и внеплановых проверок.

В соответствии с частью 2 статьи 551 ГрК РФ содержанием деятельности саморегулируемой организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объекта капитального строительства является разработка и утверждение документов, предусмотренных статей 555 ГрК РФ, а также контроль за соблюдением членами такой саморегулируемой организации требований этих документов.

Согласно части 9 статьи 555 ГрК РФ стандарты саморегулируемой организации и внутренние документы не могут противоречить ГрК РФ, законодательству Российской Федерации о техническом регулировании, а также стандартам на процессы выполнения работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, утвержденным соответствующим Национальным объединением саморегулируемых организаций.

Саморегулируемая организация осуществляет контроль за деятельность своих членов в соответствии с Законом № 315-ФЗ (часть 1 статьи 5513 ГрК РФ).

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 6 Закона № 315-ФЗ саморегулируемая организация осуществляет контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации путем проведения плановых и внеплановых проверок, предусмотренных статей 9 Закона № 315-ФЗ. Таким образом, в Законе № 315-ФЗ закреплен предмет проверки – соблюдение членом саморегулируемой организации внутренних документов саморегулируемой организации.

Часть 2 статьи 5513 ГрК РФ устанавливает обязанность саморегулируемой организации осуществлять в рамках контроля за деятельностью своих членов контроль:

1. за соблюдением членами саморегулируемой организации требований законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности, о техническом регулировании, включая соблюдение членами саморегулируемой организации требований, установленных в стандартах на процессы выполнения работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, утвержденных соответствующим Национальным объединением саморегулируемых организаций;
2. за исполнением членами саморегулируемой организации обязательств по договорам подряда на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации, договорам строительного подряда, договорам подряда на осуществление сноса, заключенным с использованием конкурентных способов заключения договоров.

Учитывая вышеизложенное, функция контроля саморегулируемых организаций в сфере капитального строительства, проектирования и инженерных изысканий включает в себя контроль не только за соблюдением членами требований стандартов и правил саморегулируемой организации, условий членства в саморегулируемой организации (часть 2 статьи 9 Закона № 315-ФЗ), но и контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности, о техническом регулировании, включая соблюдение членами названных организаций требований, установленных в стандартах на процессы выполнения работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, утвержденных соответствующим Национальным объединением саморегулируемых организаций (статья 5513 ГрК РФ).

Согласно части 1 статьи 3 и части 1 статьи 4 ГрК РФ законодательство о градостроительной деятельности состоит из ГрК РФ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, и регулирует отношения, в том числе по архитектурно-строительному проектированию, по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, сносу, а также по эксплуатации зданий, сооружений (далее – градостроительные отношения).

Таким образом, обязательным условием отнесения нормативного правового акта к законодательству о градостроительной деятельности является регулирование им градостроительных отношений.

Под техническим регулированием понимаются отношения в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия (абзац 21 статьи 2 Закона № 184). Положения пункта 1 статьи 4 Закона № 184 устанавливают, что законодательство о техническом регулировании состоит из Закона № 184, и принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

За нарушение требований законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности, требований технических регламентов, обязательных требований стандартов на процессы выполнения работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, утвержденных соответствующим Национальным объединением саморегулируемых организаций, стандартов и внутренних документов саморегулируемой организации, саморегулируемой организацией в соответствии с частью 1 статьи 5515 ГрК РФ могут быть применены меры дисциплинарного воздействия в отношении своего члена, допустившего такое нарушение.

При осуществлении определенных видов строительных работ или осуществлении строительства на определенных объектах законодательством Российской Федерации могут предъявляться дополнительные специальные требования.

В отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта предъявляются дополнительные требования, касающиеся сотрудников члена саморегулируемой организации, имущества и т.д. (раздел III Постановления Правительства РФ № 559, часть 8 статьи 555 ГрК РФ). При этом не требуется наличия специального разрешения (лицензии) на выполнение таких работ.

Также разделом II Постановления Правительства РФ № 559 установлены минимальные требования к члену саморегулируемой организации, выполняющему инженерные изыскания, осуществляющему подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов использования атомной энергии. Обязательным требованием для выполнения таких работ является наличие лицензии на соответствующие виды деятельности в области использования атомной энергии, выданной в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 280. Лицензию для осуществления строительных работ на объектах использования атомной энергии в соответствии с Законом № 170 и Постановлением Правительства РФ № 280 предоставляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор).

Таким образом, для включения саморегулируемой организацией в реестр членов саморегулируемой организации информации о праве члена саморегулируемой организации выполнять работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов использования атомной энергии саморегулируемой организации необходимо проверить наличие лицензии на соответствующие виды деятельности в области использования атомной энергии. При этом обязанность осуществлять контроль лицензиата за соблюдением предъявляемых к нему требований в рамках федерального государственного надзора в области использования атомной энергии закреплена за Ростехнадзором в соответствии с пунктами 33 и 34 Постановления Правительства РФ № 280.

Научно-консультативной комиссией также был проведен анализ иных случаев выполнения определенных видов строительных работ членом саморегулируемой организации, которые требуют обязательного наличия специального разрешения (лицензии):

**1.** Согласно статье 27 Закона № 5485-1 допуск предприятий, учреждений и организаций к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны, осуществляется путем получения ими в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, лицензий на проведение работ со сведениями соответствующей степени секретности.

Соответственно, член саморегулируемой организации, осуществляющий строительные работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, обязан получить лицензию на проведение работ со сведениями соответствующей степени секретности при выполнении предусмотренных условий. Данный вывод можно подтвердить решением Костромского УФАС России от 01.08.2017 № 12-10-39/2017, где указано, что участники закупки должны соответствовать требованиям, установленным аукционной документацией, в том числе предоставить действующую лицензию Федеральной службы безопасности Российской Федерации на осуществление работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну. Комиссией было установлено, что лицензия Федеральной службы безопасности Российской Федерации необходима учреждениям и организациям, независимо от их организационно-правовых форм, для осуществления работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, таких как: подряд на выполнение строительных и прочих работ (на режимных объектах заказчика); деятельность производства работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений и др.

**2.** Также Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» устанавливает случаи обязательного лицензирования определенных видов работ, непосредственно связанных со строительством, реконструкцией и капитальным ремонтом (часть 1 статьи 12 Закона № 99-ФЗ):

* деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (пункт 48 части 1 статьи 12 Закона № 99-ФЗ) при выполнении работ на объекте культурного наследия;
* деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений (пункт 15 часть 1 статьи 12 Закона № 99-ФЗ) в случае если работы по монтажу пожарных систем осуществляются на строящемся объекте, при проведении капитального ремонта или реконструкции;
* деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности (пункт 30 часть 1 статьи 12 Закона № 99-ФЗ) в случае проведения работ по вывозу строительного (например, если предметом договора являются работы по сносу объекта капительного строительства).

Необходимо отметить, что Постановление № 559 и другие нормативно-правовые акты не устанавливают обязанности саморегулируемой организации проверять соблюдение лицензионных требований, предъявляемых к лицензиату. В отношении соискателя лицензии или лицензиата лицензионный контроль осуществляется лицензирующим органом посредством проведения документарных, плановых и внеплановых выездных проверок с учетом положений Закона № 294-ФЗ, Закона № 99-ФЗ и федеральных законов, регулирующих осуществление видов деятельности в соответствии с частью 4 статьи 1 Закона № 99-ФЗ (статья 19 Закона № 99-ФЗ). Предметом плановых и внеплановых проверок лицензиата являются содержащиеся в документах лицензиата сведения о его деятельности, состояние используемых при осуществлении лицензируемого вида деятельности помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, соответствие работников лицензиата лицензионным требованиям, выполняемые работы, оказываемые услуги, принимаемые лицензиатом меры по соблюдению лицензионных требований, исполнение предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований.

В отношении лицензиатов, выполняющих работы, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны контроль за соблюдением лицензионных условий осуществляют также органы, уполномоченные на ведение лицензионной деятельности (пункт 14 Постановления Правительства РФ № 333).

Частью 1 статьи 2 Закона № 99-ФЗ предусмотрено, что лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

В то же время пунктом 1 части 1 статьи 551 ГрК РФ установлено, что одной из основных целей саморегулируемой организации является предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций.

Несмотря на то, что цели деятельности саморегулируемой организации и органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, совпадают в части недопущения неблагоприятных последствий при осуществлении предусмотренных видов деятельности, у саморегулируемой организации отсутствуют полномочия по осуществлению контроля за соблюдением лицензионных требований.

Кроме этого, дублирование контрольно-надзорных полномочий саморегулируемой организации и органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, может привести к увеличению административной нагрузки на членов саморегулируемой организации - субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности.

Таким образом, нормы действующего отраслевого законодательства возлагают на органы исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, полномочия по осуществлению контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями специальных требований законодательства Российской Федерации о лицензировании.

Аналогичный подход прослеживается в Разъяснениях ФАС России от 02.08.2010 № 09/753 и Приказе ФАС России от 25.05.2012 № 340, согласно которым предметом проверки члена саморегулируемой организации антимонопольными органами является соблюдение требований, предусмотренных статей 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В письме Росреестра от 15.08.2013 № 16-исх/07432-МС/13 подтверждается законность проведения проверок любых членов саморегулируемых организаций территориальными органами Росреестра, но по линии государственного геодезического надзора на предмет соблюдения ими законодательства в области геодезии и картографии.

Основываясь на изложенном, Научно-консультативная комиссия приходит к выводу, что ГрК РФ закрепляет предмет, пределы и объем осуществления контроля саморегулируемой организацией своих членов в части соблюдения ими законодательства о градостроительной деятельности, о техническом регулировании, стандартов и внутренних документов саморегулируемой организации. Саморегулируемая организация обязана проверять наличие у ее членов лицензии на соответствующие виды деятельности в области использования атомной энергии. Однако, законодательство о градостроительной деятельности включает в себя и законодательство, регулирующее градостроительные отношения при осуществлении определенных видов строительных работ, в частности, устанавливает требования о наличии у члена саморегулируемой организации специального разрешения (лицензии). В таком случае при осуществлении контроля саморегулируемая организация обязана проверить у члена саморегулируемой организации наличие такого специального разрешения (лицензии). При этом саморегулируемая организация не осуществляет контроль за соблюдением членом саморегулируемой организации требований, предъявляемых для получения специального разрешения (лицензии).

Председатель Научно-консультативной комиссии М.В. Федорченко

Руководитель рабочей группы В.В. Шевляков

Ответственный секретарь Н.Р. Скакодуб