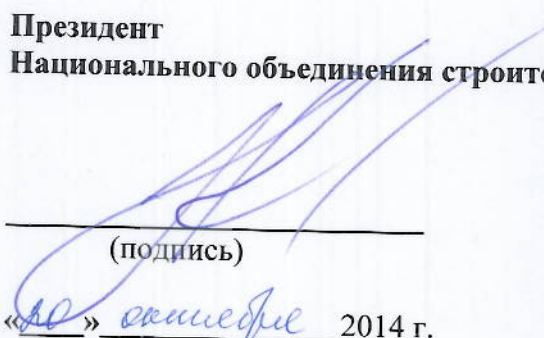




**НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ
ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ
ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент
Национального объединения строителей**



(подпись)
«20» октября 2014 г.

Утверждено
Экспертным Советом Национального объединения
строителей по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере
(протокол № 19 от 2 октября 2014 г.)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
по результатам правовой экспертизы
проекта федерального закона № 526013-6 «О внесении изменений в
Градостроительный кодекс Российской Федерации и Кодекс
Российской Федерации об административных правонарушениях»
(в части уточнения отдельных положений в целях повышения
безопасности зданий и сооружений)

Экспертным Советом Национального объединения строителей по
вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере
(далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза проекта
федерального закона № 526013-6 «О внесении изменений в

Градостроительный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части уточнения отдельных положений в целях повышения безопасности зданий и сооружений), внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутатами Государственной Думы Авдеевым Михаилом Юрьевичем, Агаевым Бекханом Вахаевичем, Аскендеровым Зауром Асеговичем, Балашовым Балашем Курбанмагомедовичем, Русских Алексеем Юрьевичем, Сикорским Анатолием Сергеевичем (далее – законопроект). На момент проведения правовой экспертизы законопроект рассмотрен Советом Государственной Думы ФС РФ и включен в проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы ФС РФ в период осенней сессии 2014 года (сентябрь), пункт 76 протокола № 174 заседания Совета Государственной Думы ФС РФ от 16.06.2014.

Правовая экспертиза законопроекта проводилась с 04 июля по 06 августа 2014 года с участием следующих членов Экспертного Совета:

1. Мешалова А.В.;
2. Букариновой Т.Г.;
3. Москвитина М.В.;
4. Тавитова А.Н.;
5. Федорченко М.В.;
6. Шилова А.И.

При подготовке заключения Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта, пояснительной записки к нему, заключения Правового управления Государственной Думы ФС РФ в отношении законопроекта, а также Резолюции Межрегиональной конференции руководителей органов Госстройнадзора субъектов Российской Федерации «Строительный надзор: практика, эффективность, перспективы» (г. Москва, 04.10.2013).

Из текста пояснительной записки следует, что законопроект направлен на повышение безопасности строящихся и эксплуатируемых зданий и сооружений. При этом законопроектом не вводятся какие-либо дополнительные административные барьеры для лиц, осуществляющих строительство, которые могут повлиять на срок строительства объекта, а лишь уточняются определенные положения Градостроительного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливаются меры повышенной ответственности в случае неоднократного игнорирования законных предписаний, уточняется состав некоторых административных правонарушений, по отдельным правонарушениям увеличивается размер ответственности, уточняются отдельные положения, направленные на информационное взаимодействие органов государственного строительного надзора с саморегулируемыми организациями, а также решается ряд иных актуальных вопросов в сфере государственного строительного надзора.

По результатам анализа нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с проведением государственного строительного надзора и деятельностью саморегулируемых организаций, результатов обсуждений практики проведения государственного строительного надзора Экспертный Совет приходит к выводу о необходимости совершенствования института государственного строительного надзора и механизмов его взаимодействия с другими институтами в сфере строительства, в том числе, саморегулированием предпринимательской деятельности. Вместе с тем, по результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертный Совет полагает, что большинство предлагаемых норм являются противоречивыми, юридические последствия их принятия будут иметь негативный характер для строительной отрасли.

1. Законопроектом предлагается дополнить статью 54 частью 6¹, которая предусматривает направление в саморегулируемую организацию

акта проверки и предписания об устранении выявленных нарушений требований технических регламентов, проектной документации, в случае, если такие нарушения повлекли отступление от проектных значений параметров зданий и сооружений, затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства и (или) их частей или безопасность строительных конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения, либо которые повлекли причинение вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, либо которые создали угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений.

Указанное предложение дублирует уже существующую в законодательстве Российской Федерации норму: в соответствии с частью 5 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, к отношениям, связанным с осуществлением государственного строительного надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В соответствии с последним, государственные надзорные органы в случае выявления при проведении проверки нарушений членами саморегулируемой организации обязательных требований обязаны сообщить в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях.

2. Законопроектом предлагается дополнить статью 54 частью 6², которой предусматривается, что за неоднократное невыполнение лицом предписания органа государственного строительного надзора об

устранении выявленных нарушений последний вправе обратиться в суд с требованием о прекращении действия выданного такому лицу свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

В соответствии со статьей 55⁸ Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ), свидетельство о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, выдается саморегулируемой организацией индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу при условии их соответствия утвержденным саморегулируемой организацией требованиям к выдаче таких свидетельств. При этом минимальные требования установлены в статье 55⁵ ГрК РФ и связаны с наличием определенного количества квалифицированных работников, их образованием, повышением квалификации и аттестацией, имущества, а в отдельных случаях (особо опасные и технически сложные объекты) с наличием необходимых лицензий и иных разрешительных документов, системы менеджмента качества. Таким образом, несмотря на установление нормативными правовыми актами минимальных требований, вопрос о наличии у члена саморегулируемой организации свидетельства о допуске к работам регулируется документами саморегулируемой организации и, по большей части, не связан с предметом государственного строительного надзора. Функции саморегулируемой организации по выдаче и прекращению действия свидетельств о допуске к работам имеют ярко выраженный корпоративный, негосударственный характер. Закрепление в законе права государственного надзорного органа вмешиваться в осуществление таких функций прямо противоречит разграничению административного (публичного) и корпоративного (частного) права.

Следует отметить, что в настоящее время органы государственного строительного надзора имеют механизм влияния на субъектов предпринимательства, которые не выполняют выданные такими органами

предписания. В части 6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) определена административная ответственность организаций за невыполнение в срок законного предписания органа, уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора, вплоть до административного приостановления их деятельности на срок до девяноста суток. Кроме того, в соответствии со статьей 55¹⁴ ГрК РФ, саморегулируемая организация рассматривает любые обращения и жалобы на действия своих членов, в том числе, поступившие от органов государственного строительного надзора. По результатам рассмотрения такой жалобы в отношении члена саморегулируемой организации могут быть применены меры дисциплинарного воздействия вплоть до приостановления или прекращения действия свидетельства о допуске к работам. Таким образом, в ГрК РФ заложен внесудебный порядок приостановления действия свидетельства о допуске к работам. Вместе с тем, частью 15 статьи 55⁸ ГрК РФ предусмотрена возможность прекращения действия свидетельства в отношении определенного вида или видов работ по решению суда. Таким образом, Экспертный Совет приходит к выводу о наличии в ГрК РФ и иных законах достаточного разнообразия механизмов взаимодействия органов государственного строительного надзора и саморегулируемых организаций с целью обеспечения требований законодательства РФ при строительстве объектов капитального строительства.

3. В пояснительной записке к законопроекту указывается, что законопроектом предлагается наделить органы государственного строительного надзора правом проведения проверок объектов капитального строительства, в отношении которых государственный строительный надзор не осуществляется, при поступлении в указанные органы информации о нарушениях при строительстве, реконструкции таких объектов (предлагается дополнить статью 54 ГрК РФ частью 7¹).

Указанное предложение существенно расширяет полномочия органов государственного строительного надзора:

- по объектному признаку (к полномочиям указанных органов предлагается отнести проверку объектов, для строительства или реконструкции которых не требуется получение разрешения на строительство) без внесения соответствующих изменений в часть 1 статьи 54 ГрК РФ, что не соответствует юридической технике;

- по предмету государственного строительного надзора: предлагается проводить проверку соответствия выполняемых в процессе строительства, реконструкции работ требованиям градостроительных регламентов. В настоящее время проверка на соответствие требованиям градостроительных регламентов не входит в предмет государственного строительного надзора (см. часть 2 статьи 54 ГрК РФ). Указанным предложением не предполагается изменять часть 2 статьи 54 ГрК РФ, в которой определен предмет государственного строительного надзора, что противоречит юридической технике.

Отметим, что на сегодняшний день имеет место такая практика проведения проверок объектов капитального строительства, не поднадзорных органам государственного строительного надзора, как прокурорская проверка с привлечением специалистов государственного строительного надзора. Прокурорская проверка так же, как и предложение законопроекта, связана с жалобами, обращениями и поступлением в иной форме информации о нарушении законодательства РФ. Таким образом, заявленная в пояснительной записке задача практически может решаться без изменения законодательства РФ.

4. Законопроектом предлагается дополнить основания приостановления действия свидетельства о допуске к работам: несоответствие выполняемых членом саморегулируемой организации работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального

строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации, установленное актом проверки органа государственного строительного надзора. При этом такое основание как несоблюдение требований технических регламентов уже установлено в части 3 статьи 55¹⁵ ГрК РФ, в связи с чем его дублирование является излишним. По вопросу о возможности приостановления действия свидетельства о допуске к работам в связи с несоблюдением членом саморегулируемой организации проектной документации или любого другого нарушения, выявленного государственным органом, Экспертный совет приходит к выводу о том, что указанное обстоятельство не может быть основанием приостановления действия свидетельства о допуске к работам. Обоснованием такого вывода служит указанное выше в настоящем заключении мнение об основаниях выдачи и прекращения действия свидетельства о допуске к работам, а также о разграничении административного (публичного) и корпоративного (частного) права. Несоблюдение проектной документации не всегда ведет к угрозе причинения вреда, поскольку может быть не связано с нарушением технических регламентов. Таким образом, введение подобного основания приостановления действия свидетельства о допуске к работам не соответствует целям деятельности саморегулируемых организаций, установленных в статье 55¹ ГрК РФ. Вместе с тем, в соответствии со статьей 55¹⁴ ГрК РФ, саморегулируемая организация рассматривает любые обращения и жалобы на действия своих членов, в том числе поступившие от органов государственного строительного надзора. По результатам рассмотрения такой жалобы в отношении члена саморегулируемой организации могут быть применены меры дисциплинарного воздействия вплоть до приостановления или прекращения действия свидетельства о допуске к работам.

Экспертный Совет поддерживает принятие следующих предложений законопроекта:

- запрет на вступление в саморегулируемую организацию до истечения одного года со дня принятия решения саморегулируемой организацией такого же вида об исключении указанного лица из членов саморегулируемой организации в случае несоблюдения членом саморегулируемой организации требований технических регламентов, повлекшего за собой причинение вреда; неоднократного в течение одного года или грубого нарушения членом саморегулируемой организации требований к выдаче свидетельств о допуске, требований технических регламентов, правил контроля в области саморегулирования, требований стандартов саморегулируемых организаций и (или) требований правил саморегулирования (пункты 1, 2 части 2 статьи 55⁷ ГрК РФ). При этом в предлагаемом новом пункте 5 части 5 статьи 55⁶ ГрК РФ необходимо уточнить основания принятия решения о прекращении действия свидетельства о допуске к работам, а именно: после слов «до истечения одного года со дня принятия решения о прекращении действия выданного этому лицу свидетельства о допуске к указанным виду или видам работ» дополнить словами «по основаниям, предусмотренным пунктами 3 или 6 части 15 статьи 55⁵ настоящего Кодекса». Указанное дополнение необходимо в связи с тем, что принятие решения саморегулируемой организации о прекращении действия свидетельства о допуске к работам возможно по различным основаниям, в том числе по добровольному заявлению члена такой саморегулируемой организации. Прекращение действия свидетельства о допуске к работам, не связанное с нарушением обязательных требований к члену саморегулируемой организации, не должно влечь неблагоприятные последствия для такого члена как, например, запрет на вступление в иную саморегулируемую организацию того же вида;

- запрет на выдачу члену саморегулируемой организации свидетельства о допуске к виду или видам работам до истечения одного года со дня принятия решения саморегулируемой организацией о прекращении действия свидетельства о допуске к работам по основаниям, предусмотренным пунктами 3 или 6 части 15 статьи 55⁸ ГрК РФ.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Национального объединения строителей по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет не поддерживает принятие проекта федерального закона № 526013-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части уточнения отдельных положений в целях повышения безопасности зданий и сооружений) в представленной редакции. Вместе с тем, Экспертный совет поддерживает принятие отдельных указанных выше норм с учетом поправок.

Председатель
Экспертного совета НОСТРОЙ
по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере



А.Н. Глушков

Руководитель экспертной группы



А.В. Мешалов