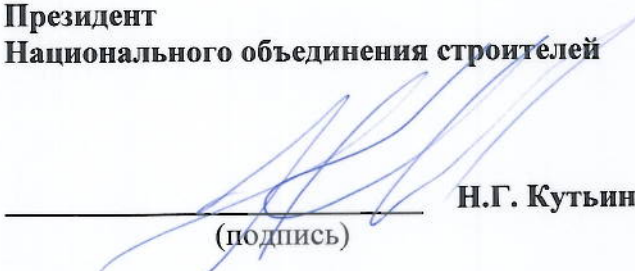




НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ
ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Президент
Национального объединения строителей**


(подпись) **Н.Г. Кутыин**

« 05 » 12 2014 г.

Утверждено
Экспертным Советом Национального
объединения строителей по вопросам
совершенствования законодательства в
строительной сфере

(протокол № 20 от 24 октября 2014 года)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по результатам правовой экспертизы проекта федерального закона
№ 526156-6 «О внесении изменений в статьи 52 и 55⁵
Градостроительного кодекса Российской Федерации»**

Экспертный Совет Национального объединения строителей по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) рассмотрел проект федерального закона № 526156-6 «О внесении изменений в статьи 52 и 55⁵ Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – законопроект). Правовая экспертиза проводилась в период с 06.08.2014 по 17.11.2014.

Признавая высокую степень актуальности постановки задач по совершенствованию порядка деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства, осуществленной при подготовке законопроекта, Экспертный Совет считает необходимой существенную доработку его положений, в том числе на концептуальном уровне. В связи с этим законопроект в представленной редакции не может быть рекомендован к принятию Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении.

Исходя из практической важности изменений правовых норм по отраженным в законопроекте проблемам, Экспертный Совет рекомендует при подготовке на настоящем этапе внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации предусмотреть:

1. Включение в Градостроительный кодекс Российской Федерации нормы о проверке до начала строительства наличия у лица, ответственного за его осуществление, свидетельства о допуске и его конкретного содержания в отношении работ по организации строительства.

2. Изменение содержащихся в Градостроительном кодексе Российской Федерации минимальных требований к свидетельствам о допуске в части кадрового состава организации:

2.1. В отношении работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, выполнение которых допускается индивидуальным предпринимателем самостоятельно, целесообразно предусмотреть наличие по месту основной работы специалиста с профильным высшим профессиональным образованием и стажем работы по специальности не менее чем три года или двух специалистов с профильным средним профессиональным образованием и стажем работы не менее пяти лет.

2.2. В отношении остальных видов работ, за исключением работ по организации строительства, в качестве дополнительного условия может быть предусмотрено наличие двух работников с профильным высшим профессиональным образованием или трех работников с профильным средним профессиональным образованием. С целью поддержки комплектации кадров молодыми специалистами следует предусмотреть возможность включения в число таких работников одного или двух специалистов непосредственно после получения ими профессионального образования.

2.3. В отношении работ по организации строительства в качестве основного условия может быть предусмотрено наличие у индивидуального предпринимателя и руководителя юридического лица или его заместителя высшего образования соответствующего профиля и стажа работы по специальности не менее чем семь лет, не менее чем у

двух работников по месту основной работы высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее чем пять лет. Дополнительные требования к кадровому составу должны устанавливаться в зависимости от стоимости работ по организации строительства, которые планирует осуществлять член саморегулируемой организации, по градациям в соответствии с частью 7 статьи 55¹⁶ Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Приложение: Аналитическая записка по результатам правовой экспертизы законопроекта, проведенной членом Экспертного Совета Курикаловым Ю.Л., на 7 листах.

Председатель Экспертного Совета



А.Н. Глушков

Аналитическая записка
по результатам правовой экспертизы
проекта федерального закона № 526156-6 «О внесении
изменений в статьи 52 и 55⁵ Градостроительного
кодекса Российской Федерации»

Проект федерального закона № 526156-6 «О внесении изменений в статьи 52 и 55⁵ Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – законопроект) направлен на совершенствование правового порядка деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства. В законопроект включены положения по двум не связанным между собой непосредственно вопросам:

1. Внесение в статью 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) изменений, направленных на совершенствование процедур государственного строительного надзора в отношении проверки содержания свидетельства о допуске к работам по организации строительства.

2. Внесение в статью 55.5 ГрК РФ изменений, направленных на поддержку пополнения кадрового состава строительных организаций молодыми специалистами.

Целесообразность предусмотренных законопроектом предложений следует оценивать отдельно по каждому из данных вопросов.

1. Внесение в статью 52 ГрК РФ изменений, направленных на совершенствование процедур государственного строительного надзора в отношении проверки содержания свидетельства о допуске к работам по организации строительства.

В законопроекте предлагается расширить перечень документов, прилагаемых застройщиком или техническим заказчиком к направляемому в орган государственного строительного надзора извещению о начале строительных работ (часть 5 статьи 52 ГрК РФ), включив в данный перечень копию свидетельства о допуске к работам по организации строительства, на сумму (по одному договору) не менее стоимости объекта капитального строительства, выданного организации, которая будет осуществлять данный вид работ.

Действительно, следует признать целесообразным проверку наличия свидетельства о допуске и его конкретного содержания в отношении работ по организации строительства до начала строительных работ. По существу, речь идет о проверке обеспечения имущественной ответственности в случае возможного нанесения вреда в ходе

строительства, поскольку взносы в компенсационный фонд саморегулируемой организации для получения допуска к работам по организации строительства устанавливаются в зависимости от предельной стоимости строительства (по одному договору). В пояснительной записке к законопроекту также справедливо указывается, что одновременно осуществляется проверка наличия в организации квалифицированных специалистов, что должно вести к уменьшению числа нарушений и повышению безопасности строительства.

Следует отметить, что согласно части 5.1 статьи 52 ГрК РФ лицо, осуществляющее строительство, вправе не представлять те из документов, предусмотренных частью 5 рассматриваемой статьи, которые были ранее предоставлены в орган, выдавший разрешение на строительство. В этом случае органы государственного строительного надзора самостоятельно запрашивают данные документы в органе, выдавшем разрешение на строительство. Таким образом, с принципиальной точки зрения проверку наличия свидетельства о допуске целесообразно было бы осуществлять на стадии выдачи разрешения на строительство, причем следовало бы предусмотреть в качестве одного из оснований отказа в выдаче разрешения на строительство отсутствие свидетельства о допуске надлежащего содержания. Вместе с тем в настоящее время заявителем при получении разрешения на строительство является не лицо, осуществляющее строительство, а застройщик. Поэтому оптимальный вариант рассматриваемого положения может быть сформулирован только в случае пересмотра концепции норм о выдаче разрешения на строительство, содержащихся в ГрК РФ.

Необходимо учитывать, что нормы части 5 статьи 55.16 ГрК РФ включают указание на предельную стоимость строительства по одному договору, то есть не могут быть отнесены к имущественному обеспечению работ по организации строительства, выполняемых застройщиком самостоятельно. Действующий «Перечень видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства», утвержденный приказом Минрегиона России от 30.12.2009 N 624, также предусматривает по виду работ № 33 работы по организации строительства, реконструкции и капитального ремонта только в отношении работ, выполняемых привлекаемым застройщиком или заказчиком на основании договора юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (генеральным подрядчиком). Сама по себе формулировка рассматриваемого положения законопроекта включает указание на предельную стоимость строительства по одному договору, указанную в свидетельстве о допуске. В связи с этим данная

формулировка, во избежание юридической неопределенности, должна содержать оговорку о необходимости направления в уполномоченный орган копии свидетельства о допуске только в случае выполнения работ по организации строительства в соответствии с договором.

Часть 3.1 статьи 52 ГрК РФ устанавливает, что лицо, осуществляющее строительство, должно иметь выданное саморегулируемой организацией свидетельство о допуске к работам по организации строительства в том случае, если работы по организации строительства включены в перечень, указанный в части 4 статьи 55.8 ГрК РФ. Вместе с тем следует признать необоснованным исключение работ по организации строительства, выполняемых застройщиком самостоятельно, из числа работ, требующих получения свидетельства о допуске. Требования безопасности строительства, являющиеся центральными при установлении норм о саморегулировании в ГрК РФ, не могут находиться в зависимости от юридического оформления процесса строительства. Исходя из этого, вопрос об уточнении формулировки положения законопроекта о внесении изменения в статью 52 ГрК РФ следует рассматривать в связи с выработкой новой редакции норм о работах по организации строительства в главе 6.1 ГрК РФ и подготовкой нового перечня видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, взамен перечня, утвержденного приказом Минрегиона России от 30.12.2009 N 624.

2. Внесение в статью 55.5 ГрК РФ изменений, направленных на поддержку пополнения кадрового состава строительных организаций молодыми специалистами.

В предлагаемой редакции пунктов 1 и 2 части 8 минимально необходимые требования к выдаче свидетельств о допуске резко снижены по сравнению с требованиями, предусмотренных ГрК РФ в настоящее время, причем в пояснительной записке к законопроекту не содержится достаточного обоснования новых требований. В то же время следует признать отсутствие действительной обоснованности в данном отношении и норм действующего ГрК РФ. Следует отметить, что виды строительных работ достаточно разнообразны по условиям осуществления и степени фактической необходимости выполнения их работниками определенной квалификации, в связи с чем требования к выдаче свидетельств о допуске по существу должны устанавливаться дифференцированно в рамках деятельности профессионального сообщества.

Общие минимальные требования, если они вообще могут быть определены ГрК РФ, должны быть действительно минимальными, то есть соответствовать уровню «наименее квалифицированного» вида работ (за исключением особо выделяемых законом случаев, в частности, работ по

организации строительства). Вместе с тем в настоящее время сложилась практика, когда саморегулируемые организации автоматически переносят в принимаемые ими требования к выдаче свидетельств о допуске минимальные требования, установленные ГрК РФ. В связи с этим резкое снижение данных требований должно сопровождаться мерами по установлению надлежащих дифференцированных требований со стороны профессионального сообщества. Представляется целесообразным предусмотреть нормой ГрК РФ передачу полномочий по установлению дополнительных требований к выдаче свидетельств о допуске национальным объединениям саморегулируемых организаций. В качестве гарантии сохранения необходимой степени государственного контроля может быть предусмотрено также наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по установлению обязательных требований к выдаче свидетельств о допуске. В существующих условиях, до подготовки и обсуждения в национальных объединениях саморегулируемых организаций проектов дифференцированных требований к выдаче свидетельств о допуске, резкое снижение требований к выдаче свидетельств о допуске представляется нецелесообразным.

Экспертный Совет ранее рассмотрел и поддержал, с предложением определенных поправок, проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования порядка деятельности саморегулируемых организаций), подготовленный рабочей группой НОСТРОЙ. Данный проект федерального закона включает положения (поправки в часть 8 и 8.1 статьи 55.5), направленные на оптимизацию требований к выдаче свидетельства о допуске, в том числе на поддержку пополнения кадрового состава организаций молодыми специалистами. При формировании предлагаемой редакции проекта федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» в части оптимизации требований к выдаче свидетельства о допуске Экспертный Совет исходил также из того, что требования действующего ГрК РФ, по существу, содержат внутреннюю коллизию. Данная коллизия связана с тем, что часть 4 статьи 55.8 ГрК (и коррелирующие с ней указания в пунктах 2 частей 8 и 8.1 статьи 55.5) предусматривает наличие видов работ, выполнение которых индивидуальным предпринимателем допускается самостоятельно (без привлечения других работников), в то время как, согласно пункту 1 части 8 статьи 55.5, юридические лица даже при выполнении таких работ не могут иметь менее 3-х специалистов. Вместе с тем при выполнении работ по организации подготовки проектной документации (часть 8.1 статьи 55.5) к индивидуальным предпринимателям по сравнению с юридическим лицом предъявляются более высокие требования. При этом установленные завышенные нормы

минимальной численности специалистов, с одной стороны, создают препятствия деятельности малых предприятий, а с другой, не способствуют формированию квалифицированного кадрового состава организаций, поскольку не предъявляют требования о работе в ней специалистов на штатной основе.

Концепция предлагаемой Экспертным Советом редакции частей 8 и 8.1 статьи 55.5 ГрК РФ предполагает, что минимальные требования к численности специалистов предприятия могут быть снижены до наличия, в первую очередь, по месту основной работы специалиста с высшим профессиональным образованием и стажем работы по специальности не менее чем три года. В качестве замены специалиста с высшим профессиональным образованием, как и в действующей редакции, допускается наличие по месту основной работы двух опытных специалистов со средним профессиональным образованием и большим стажем работы не менее пяти лет. Требование о наличии профессионалов в штате строительных организаций представляется принципиально важным, поскольку воздействует в направлении постепенной оптимизации их основного кадрового состава.

В качестве дополнительного условия (применяемого кроме тех случаев, когда допускается выполнение соответствующего вида работ индивидуальным предпринимателем самостоятельно) может быть предусмотрено наличие двух или трех работников, исполняющих обязанности по срочным договорам, заключенным на срок не менее одного года. К данным специалистам должны предъявляться меньшие квалификационные требования. В частности, с целью поддержки комплектации кадров молодыми специалистами оправдано введение возможности включения в число работников, необходимых для получения допуска, одного или двух таких специалистов непосредственно после получения ими профильного профессионального образования.

Концепция предлагаемой Экспертным Советом редакции пункта 1 части 8.2 ГрК РФ (требования в отношении работ по организации строительства) предусматривает в качестве основного условия наличие у индивидуального предпринимателя и руководителя юридического лица или его заместителя высшего образования соответствующего профиля и стажа работы по специальности не менее чем семь лет, не менее чем у двух работников по месту основной работы высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее чем пять лет. Дополнительные требования к кадровому составу должны устанавливаться в зависимости от стоимости работ по организации строительства, которые планирует осуществлять член саморегулируемой организации, по градациям в соответствии с частью 7 статьи 55.16 ГрК РФ.

Следует отметить, что устанавливаемые пунктом 1 части 8.2 ГрК РФ требования в принципе связаны только со стремлением законодателя установить повышенные обязанности лица, осуществляющего организацию строительства, прежде всего обязанности по комплектации его кадров штатными специалистами. Данные требования, по существу, представляют собой определенный «статусный ценз», вводимый при отсутствии обоснованности их конкретного содержания. Исходя из этого, предлагаемое в законопроекте частичное снижение данных требований с юридической точки зрения не вызывает возражений. Вместе с тем, поскольку в соответствии с частями 3 и 3.1 статьи 52 ГрК РФ, речь идет об определении условия приобретения статуса лица, осуществляющего строительство, включение в проверяемый с этой целью кадровый состав специалистов с профессионально-техническим образованием подлежит дополнительному обсуждению, вне зависимости от их неоспоримого практического значения при производстве работ на строительной площадке. В связи с этим представляется целесообразным уже на настоящем этапе, не исключая из ГрК РФ общих минимальных требований к выдаче свидетельств о допуске, предусмотреть в нем передачу национальным объединениям саморегулируемых организаций полномочий по установлению дополнительных требований в отношении определенных видов работ, в частности, работ по организации строительства.

Выводы

Несмотря на высокую степень актуальности постановки задач по совершенствованию порядка деятельности саморегулируемых организаций в сфере строительства, осуществленной при подготовке проекта федерального закона № 526156-6 «О внесении изменений в статьи 52 и 55⁵ Градостроительного кодекса Российской Федерации», следует признать необходимой существенную доработку его положений, в том числе на концептуальном уровне. В связи с этим законопроект в представленной редакции не может быть рекомендован к принятию Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении.

Исходя из практической важности изменений правовых норм по отраженным в законопроекте проблемам, рекомендуется при подготовке на настоящем этапе внесения изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ) предусмотреть:

1. Включение в ГрК РФ нормы о проверке до начала строительства наличия у лица, ответственного за его осуществление, свидетельства о

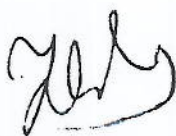
допуске и его конкретного содержания в отношении работ по организации строительства.

2. Изменение содержащихся в ГрК РФ минимальных требований к свидетельства о допуске в части кадрового состава организации. В отношении работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, выполнение которых допускается индивидуальным предпринимателем самостоятельно, целесообразно предусмотреть наличие по месту основной работы специалиста с профильным высшим профессиональным образованием и стажем работы по специальности не менее чем три года или двух специалистов с профильным средним профессиональным образованием и стажем работы не менее пяти лет. В отношении остальных видов работ в качестве дополнительного условия может быть предусмотрено наличие двух работников с профильным высшим профессиональным образованием или трех работников с профильным средним профессиональным образованием. С целью поддержки комплектации кадров молодыми специалистами следует предусмотреть возможность включения в число таких работников одного или двух специалистов непосредственно после получения ими профессионального образования.

3. В отношении работ по организации строительства в качестве основного условия может быть предусмотрено наличие у индивидуального предпринимателя и руководителя юридического лица или его заместителя высшего образования соответствующего профиля и стажа работы по специальности не менее чем семь лет, не менее чем у двух работников по месту основной работы высшего профессионального образования и стажа работы по специальности не менее чем пять лет. Дополнительные требования к кадровому составу должны устанавливаться в зависимости от стоимости работ по организации строительства, которые планирует осуществлять член саморегулируемой организации, по градациям в соответствии с частью 7 статьи 55.16 ГрК РФ.

4. Передачу национальным объединениям саморегулируемых организаций полномочий по установлению дополнительных требований в отношении конкретных видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, в частности, работ по организации строительства.

Член Экспертного Совета



Ю.Л. Курикалов