



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**


_____ **А.Ю. Молчанов**
(подпись)

« 16 » 05 2018 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол № 58 от «17» апреля 2018 г.)

Заключение
по результатам правовой экспертизы законопроекта № 332053-7
«О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в
Российской Федерации»

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект), принятого в первом чтении Государственной Думой 21.02.2018.

Исследование проводилось в период с 26.02.2018 по 17.04.2018 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Разумова Н.М. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бандорин Л.Е.;
- 3) Кондратьева И.В.;
- 4) Тавитов А.Н.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта, принятого в первом чтении, и пояснительную записку к нему, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон 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), распоряжение 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» и иные нормативные правовые акты.

Законопроект подготовлен в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 30.12.2015 № Пр-2724, а также поручениями Правительства Российской Федерации от 03.02.2016 № ДМ-П36-496 (пункт 2), от 06.06.2016 № ДМ-П13-3393 (пункт 6), от 08.06.2016 № СП-П36-3381 (пункты 2 и 3), от 15.09.2016 № СП-П36-5527 и пунктом 6 распоряжения Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559-р.

В послании Федеральному Собранию Российской Федерации 01.03.2018 Президент Российской Федерации Путин В.В. отметил, что необходимо перевести всю систему контроля и надзора на риск-ориентированный подход в течение двух лет, а также «сделать так, чтобы появление контролёров на предприятиях стало исключением. Это оправдано только на объектах с повышенным риском. В остальных случаях должны использоваться дистанционные методы контроля.».

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, он определяет правовые и организационные основы системы государственного контроля

(надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, осуществляемого органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, общие принципы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и защиты прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

По итогу рассмотрения законопроекта Экспертный Совет пришёл к следующим выводам.

1. Важнейшим условием принятия законопроекта и эффективности его применения является его соотношение с существующей и развивающейся системой саморегулирования в отдельных отраслях, разграничение предмета контроля и надзора между органами государственной власти и местного самоуправления и контрольными органами системы саморегулирования, недопущение дублирования этих функций.

Применение механизмов саморегулирования как цивилизованного способа передачи части функций и полномочий государства непосредственно профессиональному сообществу, в том числе по контролю соблюдения обязательных требований, будет способствовать снижению нагрузки на предпринимателей, экономии бюджетных средств, повышению эффективности контрольных мероприятий государственных органов, усилению ответственности самих саморегулируемых организаций и их членов.

Сфера контрольной и надзорной деятельности в строительной отрасли также нуждается в реформировании в связи с изменениями, внесёнными в Градостроительный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», связанными в том числе с концептуальным изменением механизмов контроля саморегулируемых организаций за деятельностью своих членов, расширением имущественной ответственности саморегулируемых организаций.

В частности, с 01.07.2017 члены саморегулируемых организаций в области строительства консолидировано несут финансовую ответственность не только за качество выполненных работ, но и за своевременность и полноту исполнения обязательств по контрактам, заключаемым с обязательным использованием конкурентных способов закупок. Таким образом, по мнению Экспертного Совета, саморегулируемая организация должна получать своевременную информацию, в том числе через единые государственные информационные системы контрольно-надзорной деятельности, о нарушениях, выявленных в результате проверки, проведенной в отношении каждого из её членов, для принятия мер по предотвращению ущемления интересов других членов.

Экспертный Совет также считает целесообразным предусмотреть в законопроекте положения, устанавливающие, что ненадлежащее уведомление саморегулируемой организации о проведении проверки в отношении её члена или отсутствие такого уведомления (или ограничения доступа к информации о контрольно-надзорных мероприятиях и их результатах в соответствующей сфере деятельности СРО) влечёт за собой недействительность результатов такой проверки.

В законопроекте отсутствуют положения, устанавливающие особенности осуществления контроля (надзора) в отношении членов саморегулируемых организаций, а также положения, предусматривающие возможность участия саморегулируемых организаций в процессе проведения проверок деятельности их членов уполномоченными органами, в том числе в принятии решений и подписании документов.

Кроме того, по мнению Экспертного Совета, целесообразно расширить возможности взаимодействия контролирующих органов и саморегулируемых организаций. В частности, предлагается закрепить в законопроекте положения, предоставляющие возможность взаимного признания результатов проверок, проводимых саморегулируемыми организациями по общему предмету контроля в тех сферах, где членство в саморегулируемых

организациях является обязательным условием выполнения работ и оказания услуг, и проверок, проводимых контролирующими органами в соответствующей сфере. При проведении надзорных мероприятий государственными органами предлагается учитывать исполнение предписаний саморегулируемых организаций. Данное нововведение позволит снизить количество контрольных мероприятий в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

Экспертный Совет также считает целесообразным законодательно закрепить преференции для членов саморегулируемых организаций при проведении контроля и надзора государственными и муниципальными органами.

Например, в Федеральном законе № 294-ФЗ установлено, что плановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации проводится в отношении не более чем десяти процентов общего числа членов саморегулируемой организации и не менее чем двух членов саморегулируемой организации в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок, если иное не установлено федеральными законами. Аналогичные нормы в рассматриваемом законопроекте отсутствуют.

Одновременно с установлением преференций для членов саморегулируемых организаций и признанием результатов контроля, проводимого саморегулируемой организацией, по мнению Экспертного Совета, требуется возложение ответственности непосредственно на саморегулируемую организацию за результаты проверок и принятие решений по ним, а также установление санкций за неисполнение саморегулируемой организацией контрольных функций и ненадлежащее исполнение своих обязанностей, определённых градостроительным законодательством и Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

По мнению Экспертного Совета, проектируемые нормы необходимо синхронизировать с действующим законодательством в сфере саморегулирования, учесть специфику и практику деятельности саморегулируемых организаций. В частности, согласно части 3 статьи 13 законопроекта особенности проведения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении граждан и организаций, применительно к которым саморегулируемой организацией осуществляется оценка соблюдения условий членства, её стандартов и правил, определяются в соответствии с Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Однако указанный Федеральный закон в действующей редакции не содержит норм, регулирующих такие особенности.

2. Законопроект не разграничивает ключевые понятия – «надзор» и «контроль». По смыслу статьи 2 законопроекта, раскрывающей основные понятия, надзор и контроль тождественны, их содержание раскрывается в рамках одного определения. В Перечнях видов федерального и регионального государственного контроля (надзора) (приложения 1 и 2 к законопроекту) понятия «контроль» и «надзор» употребляются в различных вариациях, в том числе: «Федеральный государственный транспортный надзор, осуществляемый в рамках... федерального государственного портового контроля» (пункт 108 приложения 1 к законопроекту), «Федеральный государственный внешний контроль качества работы аудиторских организаций» (пункт 130 приложения 1 к законопроекту), «Федеральный лицензионный контроль» (пункты 1 - 49 приложения 1 к законопроекту) и «Федеральный государственный лицензионный контроль» (пункт 133 приложения 1 к законопроекту), «Контроль и надзор в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности» (пункт 152 приложения 1 к законопроекту).

В Федеральном законе № 294-ФЗ понятия «контроль» и «надзор» отождествлены, однако, по мнению Экспертного Совета, на этапе системного

реформирования контрольно-надзорной деятельности основополагающие понятия указанной деятельности должны быть содержательно разграничены на законодательном уровне. Смещение понятий может привести к дублированию полномочий различных контрольно-надзорных органов и воспрепятствовать достижению целей и задач проводимой реформы.

3. Законопроект не даёт понятие и практически не раскрывает методологию риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности.

Нормы основополагающего законодательного акта в сфере контрольно-надзорной деятельности должны быть нормами прямого действия, понятными и доступными для правоприменения, максимально конкретными и содержать минимум отсылочных норм к подзаконным актам. Обеспечение высокого уровня правового регулирования позволит исключить возможные злоупотребления и коррупционные риски.

В частности, при избыточном количестве бланкетных норм в законопроекте не раскрыта единая для всех сфер методика и не установлены чёткие и однозначные критерии отнесения к категориям потенциальных рисков по каждому виду государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Так, согласно статье 27 законопроекта оценка риска при проведении плановых мероприятий государственного контроля (надзора) и муниципального контроля производится по объектной, субъектной или смешанной модели, установленной в положении о виде государственного контроля (надзора), положении о виде муниципального контроля. Для всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля устанавливается от трёх до шести категорий рисков (классов опасности).

По мнению Экспертного Совета, предложенная модель оценки рисков не конкретизируется в нормах законопроекта, поэтому вызовет значительные затруднения при правоприменении, так как устанавливает широкие пределы

усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил в действиях контролирующих органов и их должностных лиц.

Экспертный Совет также приходит к выводу о том, что дополнительной проработке подлежит вопрос об особенностях проведения контроля в отдельных сферах, возможности их регулирования отраслевыми федеральными законами, в том числе в сфере градостроительной деятельности. Так, например, категория класса опасности конкретного объекта капитального строительства должна определяться на этапе проектирования и подтверждаться заключением органа экспертизы проектной документации.

Кроме этого Экспертный Совет считает целесообразным отметить, что в законопроекте недостаточно конкретно и полно прописаны вопросы общественного контроля, общественного обсуждения и общественного участия, в частности, в процедуре проведения оценки рисков, критериев отнесения к категориям риска (классам опасности).

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет поддерживает концепцию законопроекта и рекомендует его к принятию Государственной Думой во втором чтении при условии его доработки с учётом сделанных замечаний и предложений.

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