



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**



(подпись) **А.Ю. Молчанов**

«28» 09 2017 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол № 51 от «28» сентября 2017 г.)

Заключение

**по результатам правовой экспертизы законопроекта
№ 201354-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс
Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской
Федерации (о порядке определения саморегулируемых организаций при
выполнении ими работ на объектах топливно-энергетического комплекса
атомной, нефтегазовой и энергетической отраслей)»**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза проекта федерального закона № 201354-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (о порядке определения саморегулируемых организаций при выполнении ими работ на объектах

топливно-энергетического комплекса атомной, нефтегазовой и энергетической отраслей)» (далее – законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 01.09.2017 по 27.09.2017 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Глушков А.Н. – руководитель рабочей группы;
- 2) Артюхина А.Ю.;
- 3) Бандорин Л.Е.;
- 4) Забелин А.В.;
- 5) Князев А.Л.;
- 6) Федорченко М.В.

Рассматриваемый законопроект внесён в Государственную Думу 16.06.2017. Субъекты права законодательной инициативы – депутаты Государственной Думы Г.И. Складов, Е.В. Панина, И.Н. Игошин, В.М. Кононов. Впоследствии к инициативе присоединились ещё ряд депутатов Государственной Думы (А.Н. Красноштанов, А.Н. Хайруллин, А.Б. Клыканов, В.И. Катенев, В.В. Иванов, А.Г. Кобилев, А.В. Балыбердин, С.Ю. Бидонько, А.В. Жарков, Н.В. Назарова, В.В. Зубарев, В.Е. Дерябкин, Р.В. Кармазина, Р.К. Хуснулин, Г.К. Сафаралиев, П.И. Пимашков, П.М. Федяев, М.С. Шеремет, М.А. Иванов, Б.М. Гладких, Д.В. Ламейкин, М.С. Гаджиев, М.В. Романов, А.Л. Ветлужских, Н.Г. Брыкин).

Законопроект не был рассмотрен в первом чтении. Ответственным (профильным) комитетом по законопроекту является комитет Государственной Думы по транспорту и строительству. Законопроект включён для рассмотрения в период осенней сессии 2017 года.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текст законопроекта и пояснительную записку к нему.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, он направлен на внесение изменений в ряд положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, введённых Федеральным законом от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской

Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», иные нормативные правовые акты» (далее – Федеральный закон № 372-ФЗ).

В частности, законопроектом предлагается:

- исключить закреплённый Федеральным законом № 372-ФЗ принцип регионализации для застройщиков, технических заказчиков, строительных компаний, выполняющих работы по договорам строительного подряда на объектах энергопромышленного комплекса;

- предусмотреть обязательность членства в саморегулируемых организациях для организаций, выполняющих подрядные работы на указанных выше объектах (в том числе по договорам субподряда);

- наделить Правительство Российской Федерации полномочием по определению саморегулируемых организаций, члены которых обладают правом выполнения работ на объектах энергопромышленного комплекса.

Перечисленные изменения, как указано в пояснительной записке к законопроекту, необходимы для сохранения единства строительных комплексов энергетической отрасли в структуре специализированных саморегулируемых организаций как основы обеспечения безопасности сооружаемых энергетических объектов на протяжении их жизненного цикла.

По мнению разработчиков законопроекта, применение положений Федерального закона № 372-ФЗ, закрепляющих региональный принцип членства в саморегулируемых организациях, а также освобождающих субподрядчиков от обязанности быть членами таких организаций, является критичным для лиц, выполняющих строительные работы на объектах электроэнергетического, нефтегазового комплексов, объектов использования атомной энергии, а также для федеральных ядерных организаций и способно привести к разрушению саморегулирования в энергетическом комплексе.

По итогам рассмотрения законопроекта Экспертный Совет пришёл к следующим выводам.

1. Экспертный Совет отмечает, что с 01.07.2017 положения Федерального закона № 372-ФЗ вступили в силу в полном объеме. В период

с 04.07.2016 до 01.07.2017 членами саморегулируемых организаций должны были быть приняты меры, направленные на выполнение требований переходного периода, в том числе на реализацию положений Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации». В частности, ими осуществлялся переход в региональные саморегулируемые организации с переводом в них ранее внесенных взносов (часть 13 статьи 3³ указанного Федерального закона).

Переход в региональные саморегулируемые организации в указанном порядке осуществлялся также юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими работы на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах, в том числе на объектах энергопромышленного комплекса. Во многих случаях перевод в региональные саморегулируемые организации внесённых в компенсационный фонд взносов повлёк возникновение споров, которые в настоящий момент находятся на рассмотрении арбитражных судов.

Экспертный Совет полагает, что внесение в законодательство проектируемых изменений повлечёт обязанность целого ряда строительных организаций и индивидуальных предпринимателей, уже перешедших в региональные саморегулируемые организации, осуществить «обратный» переход в отраслевые саморегулируемые организации. Введение подобного регулирования, по мнению Экспертного Совета, не отвечает требованиям сохранения разумной стабильности правового регулирования, недопустимости внесения произвольных изменений в действующую систему норм и обеспечения предсказуемости законодательной политики.

Принимая во внимание, что основная часть мероприятий переходного периода должна была быть осуществлена саморегулируемыми организациями, а также их членами до 01.07.2017, Экспертный Совет считает введение проектируемых положений после указанной даты недопустимым.

2. Экспертный Совет не разделяет опасений разработчиков законопроекта по поводу возможного ухудшения качества выполняемых

строительных работ при реализации регионального принципа формирования саморегулируемых организаций, поскольку действующей редакцией Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрен целый ряд механизмов, обеспечивающих надлежащее качество выполняемых строительных работ на различных типах объектов, что не позволяет говорить о его резком снижении в связи с принятием Федерального закона № 372-ФЗ.

На основании части 8 статьи 55⁵ Градостроительного кодекса Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 11.05.2017 № 559 установлены дополнительные требования к членам саморегулируемых организаций, выполняющим работы на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах (в том числе к составу и квалификации специалистов). В частности, в качестве минимального требования к члену саморегулируемой организации, выполняющему строительные работы на объектах использования атомной энергии, установлено наличие у него лицензии на соответствующие виды деятельности в области использования атомной энергии.

Также в процессе строительства осуществляются строительный контроль, государственный строительный надзор, проводится аттестация специалистов, выполняющих работы на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах.

Кроме того, в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации в редакции Федерального закона № 372-ФЗ Ассоциацией «Национальное объединение строителей» осуществляется разработка единых стандартов на процессы выполнения работ, которые позволят унифицировать процесс контроля за соблюдением обязательных требований при осуществлении строительных работ, в том числе на особо опасных и технически сложных объектах (включая объекты энергопромышленного комплекса) (пункт 10 части 8 статьи 55²⁰ указанного Кодекса). Разработка указанных документов должна происходить публично с максимальным

привлечением экспертов из профессионального сообщества, что позволит учесть мнение широкого круга специалистов в соответствующей сфере.

3. Разработчиками законопроекта предлагается наделить Правительство Российской Федерации полномочием по определению саморегулируемых организаций, члены которых обладают правом выполнения строительных работ на перечисленных в законопроекте объектах (проектируемая часть 8¹ статьи 55⁵ Градостроительного кодекса Российской Федерации). По мнению Экспертного Совета, предлагаемое к введению правовое регулирование представляется недостаточным. В частности, положения о праве членов саморегулируемых организаций выполнять работы на объектах, перечисленных в законопроекте, должны быть закреплены в других статьях главы 6¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (в частности, в статье 55⁸ Кодекса). Экспертный Совет не поддерживает практически полное отнесение правового регулирования в данной части на уровень подзаконного нормативного акта.

Кроме этого указанные положения законопроекта схожи с институтом наделения саморегулируемых организаций правом выдачи свидетельств о допуске к отдельным видам работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства (статья 55⁸ Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей до 01.07.2017).

По мнению Экспертного Совета, данные положения направлены не на сохранение отраслевых саморегулируемых организаций, а на закрепление в законодательстве института, аналогичного институту свидетельств о допуске к выполнению отдельных видов работ на определенных объектах.

4. Экспертный Совет считает необходимым отметить ряд недостатков законопроекта юридико-технического характера.

Так, законопроектом, внесённым 16.06.2017 (и предлагаемым к введению в действие с 01.07.2017) вносятся изменения в положения Градостроительного кодекса Российской Федерации, не вступившие на момент внесения законопроекта в силу. Хотя к настоящему моменту

указанные положения и вступили в силу, необходимо уточнить, в какую именно редакцию Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также Федерального закона от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» вносятся изменения путём дополнения списка редакций указанных нормативных актов.

Кроме того, необходимо скорректировать дату вступления в силу проектируемых положений (статья 3 законопроекта). При этом, по мнению Экспертного Совета, их реализация потребует разработки переходных положений и определения переходного периода.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет не поддерживает законопроект № 201354-7 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (о порядке определения саморегулируемых организаций при выполнении ими работ на объектах топливно-энергетического комплекса атомной, нефтегазовой и энергетической отраслей)» и считает его принятие в условиях реформирования системы строительного саморегулирования невозможным.

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

А.Н. Глушков