



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**



(подпись) **А.Ю. Молчанов**

«15» 03 2016 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол № 45 от «17» февраля 2017 г.)

**Заключение
по результатам правовой экспертизы
проекта Регламента ведения Национального реестра специалистов в
области строительства, включения в него сведений о физическом лице,
их изменения или исключения**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза подготовленного Ассоциацией «Национальное объединение строителей» (далее – НОСТРОЙ) проекта Регламента ведения Национального реестра специалистов в области строительства, включения в него сведений о физическом лице, их изменения или исключения (далее – проекта Регламента).

Правовая экспертиза проводилась в период с 07.12.2016 по 16.02.2017 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Мешалов А.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Андреев Н.В.;
- 3) Забелин А.В.;
- 4) Разумова Н.М.;
- 5) Ребрищев И.Н.;
- 6) Терешин Н.В.;
- 7) Прокопьева Н.А. – привлечённый эксперт

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал тексты проектов регламентов, которые были подготовлены первоначально согласно пунктам 22, 23, 27 Плана НОСТРОЙ от 15.08.2016 подготовки документов по внедрению Федерального закона № 372-ФЗ: Регламент ведения Национального реестра специалистов в области строительства, Регламент приема от физических лиц документов для внесения сведений в Национальный реестр специалистов в области строительства, Регламент предоставления сведений из Национального реестра специалистов в области строительства. В процессе проведения Экспертным Советом правовой экспертизы указанные проекты регламентов были существенным образом переработаны и объединены в один документ – проект Регламента ведения Национального реестра специалистов в области строительства, включения в него сведений о физическом лице, их изменения или исключения. Настоящее заключение является результатом правовой экспертизы указанного проекта Регламента.

В процессе проведения правовой экспертизы Экспертный Совет изучил проект приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации «О порядке ведения национального реестра специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национального реестра специалистов в

области строительства, включения в такие реестры сведений о физических лицах и исключения таких сведений, внесения изменений в сведения о физическом лице, включенные в такие реестры, а также о перечне направлений подготовки специалистов в области строительства» (далее – проект приказа Минстроя РФ). Указанный проект размещен на портале общественного обсуждения regulation.gov.ru (ID проекта 01/02/01-17/00061317). Кроме этого, были изучены замечания и предложения, изложенные в письме Каранта Е.Д., поступившем в НОСТРОЙ, вх. № 01-22173/16 от 05.12.2016, а также дополнительные предложения Каранта Е.Д., направленные в Рабочую группу.

Рассмотрев проект Регламента, Экспертный Совет приходит к следующим выводам.

Основной целью рассматриваемого проекта Регламента является урегулирование порядка ведения Национального реестра специалистов, предусмотренного статьей 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 372-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), а также связанных с таким ведением порядка приема документов, предоставления сведений из национального реестра специалистов. В соответствии с частью 10 указанной статьи полномочия по ведению Национального реестра специалистов в области строительства возложены на НОСТРОЙ. Рассматриваемый проект Регламента должен быть утвержден органом управления НОСТРОЙ, является по своей правовой природе локальным документом, регулирующим корпоративные отношения в НОСТРОЙ и не должен противоречить законам и иным нормативным правовым актам. В частности, согласно частям 7 и 13 указанной статьи проект Регламента не должен противоречить порядку включения сведений о физическом лице в национальные реестры специалистов и их исключение из таких реестров, порядку ведения национальных реестров специалистов, порядку внесения

изменений в сведения о физических лицах, включенные в такие реестры, которые устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства. Указанные правовые отношения являются предметом регулирования проекта приказа Минстроя РФ. При этом, исходя из установленных статьей 1 Гражданского кодекса Российской Федерации основных начал гражданского законодательства, проект Регламента может регулировать отношения, которые не урегулированы или недостаточно точно урегулированы законом или указанным проектом приказа Минстроя РФ. Отсутствие вступивших в силу подзаконных нормативных правовых актов не препятствует разработке и утверждению НОСТРОЙ рассматриваемого проекта Регламента.

По вопросу построения организационной системы ведения Национального реестра специалистов Экспертный Совет считает, что проект Регламента должен основываться на Уставе НОСТРОЙ как основополагающем документе, регулирующем корпоративные отношения в НОСТРОЙ. Пунктами 10.16 и 10.9.8 Устава, в частности, предусмотрены полномочия Совета, коллегиального исполнительного органа НОСТРОЙ, по созданию подотчетных ему иных органов НОСТРОЙ, не являющихся органами управления НОСТРОЙ. Исходя из проекта Регламента комиссия по ведению Национального реестра специалистов как раз является таким органом при Совете НОСТРОЙ. Таким образом, решение о создании комиссии, утверждении ее количественного и персонального состава, а также по результатам рассмотрения жалоб на ее действия (бездействие) должен принимать Совет НОСТРОЙ. При этом Президент НОСТРОЙ должен рассматривать не все жалобы на порядок ведения Национального реестра специалистов, а только жалобы на деятельность операторов. Остальные жалобы по вопросам ведения реестра способен рассматривать орган

НОСТРОЙ, специализированный по указанному направлению деятельности – комиссия по ведению Национального реестра специалистов.

Кроме этого предлагается исключить из проекта Регламента принятие Комиссией по ведению Национального реестра специалистов решения, предусмотренного пунктом 9.6.1 проекта регламента: отказ во внесении сведений в Национальный реестр специалистов в случае подачи заявления для включения в другой реестр. Представляется, что подобные решения должны приниматься на стадии приема документов операторами.

Экспертный Совет положительно отмечает, что в проекте Регламента (согласно переданным разработчикам проекта Регламента замечаниям рабочей группы Экспертного Совета) используется термин «оператор» для обозначения юридического лица, наделяемого НОСТРОЙ полномочиями получать документы для внесения сведений в Национальный реестр специалистов и проводить их первичную проверку. При этом право получения полномочий оператора закреплено за саморегулируемыми организациями – членами НОСТРОЙ. Наделение НОСТРОЙ своих членов полномочиями оператора является реализацией части 4 статьи 65.2 Гражданского кодекса РФ (участники корпорации могут нести обязанности, предусмотренные учредительными документами корпорации) и пункта 5.2 Устава НОСТРОЙ, которым устанавливаются обязанности членов НОСТРОЙ выполнять решения органов управления НОСТРОЙ, принятые в рамках их компетенции; принимать участие в деятельности НОСТРОЙ; всемерно способствовать достижению целей, стоящих перед НОСТРОЙ и осуществлению функций НОСТРОЙ, установленных Уставом. Подача документов через оператора означает их подачу именно в НОСТРОЙ, а не в другой орган или организацию, поскольку рассмотрение документов и принятие решения по вопросу о включении сведений в Национальный реестр специалистов будет принимать именно НОСТРОЙ. Предлагаемый проектом Регламента порядок подачи документов через оператора не противоречит Градостроительному кодексу Российской Федерации, который не содержит

норм, регулирующих порядок подачи документов. Проект приказа Минстроя РФ также не ограничивает НОСТРОЙ устанавливать порядок подачи документов. Вводимые проектом Регламента полномочия и статус оператора напрямую не связаны со статусом саморегулируемой организации или членством в НОСТРОЙ, что исключает юридические казусы при приостановлении или прекращении полномочий юридического лица как оператора. Наделение полномочиями оператора возможно по решению Президента НОСТРОЙ при добровольном волеизъявлении саморегулируемой организации, выражающемся в подаче соответствующего заявления. При этом Экспертный Совет рекомендует установить в проекте Регламента требования к операторам, соответствие которым должно являться условием наделения полномочиями оператора. Законодательство Российской Федерации не устанавливает для НОСТРОЙ ограничения по указанным требованиям, закрепляя таким образом право их установления за органами управления НОСТРОЙ. В качестве подобных требований в проект Регламента могут быть включены, например, требования об отсутствии признаков нарушения законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельности саморегулируемых организаций в области строительства, и отсутствие задолженности по оплате членских взносов в НОСТРОЙ.

В заявлении о предоставлении полномочий оператора нет необходимости указывать на предоставление квалифицированной электронной подписи. Предоставление такой подписи и ее использование без дополнительного указания в заявлении является неотъемлемой составляющей получения полномочий оператора, поскольку его деятельность связана с использованием информационной системы Национального реестра специалистов. При этом начало действия проекта Регламента и начало выполнения операторами своей деятельности напрямую не связаны с официальным началом эксплуатации информационного

системы Национального реестра специалистов, которая в настоящее время еще находится в стадии разработки.

По вопросам оценки деятельности операторов, приостановления или прекращения их полномочий Экспертный Совет считает, что в рассматриваемом случае должны быть урегулированы отношения, складывающиеся между НОСТРОЙ и операторами. При этом операторы осуществляют свою деятельность путем найма работников и осуществления ими своих трудовых функций. Однако, исходя из статьи 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, за действия работников ответственность несут работодатели – операторы. Работник осуществляет трудовые функции в соответствии с трудовым договором, дисциплинарные взыскания применяются работодателем в соответствии с трудовым законодательством Российской Федерации. Таким образом, в случае нарушения требований к операторам, порядка осуществления ими своих полномочий НОСТРОЙ должен принимать управленческие решения в отношении именно операторов, а не их работников.

Раздел 8 проекта Регламента содержит нормы об осуществлении приема документов, их первичной проверке немедленно в день обращения заявителя или его представителя. Экспертный Совет считает, что указанная норма налагает излишние требования к порядку работы Оператора. Практическая реализация вызывает сомнение, по крайней мере, на первом этапе формирования Национального реестра специалистов в связи с потенциально большим числом обращений о включении сведений в реестр. Невозможность практической реализации будет приводить к фиктивности данной нормы. Для преодоления выявленной проблемы необходимо увеличить срок обработки оператором заявлений и (или) включить норму о возможности операторов самостоятельно устанавливать график своей работы, включая время на обработку комплекта документов от одного заявителя. При этом обращением заявителя необходимо считать подачу им заявления в соответствии с таким графиком. А под подачей заявления

необходимо понимать внесение сведений о таком заявлении в информационную систему Национального реестра специалистов. В случае подачи документов не через оператора, а в НОСТРОЙ (например, по почте) работники НОСТРОЙ должны сначала осуществить все предусмотренные для оператора действия по приему и первичной проверке документов, а затем остальные действия, закрепленные в проекте Регламента за НОСТРОЙ. Соответствующие нормы следует включить в раздел 8 проекта Регламента.

Экспертный Совет не выявил нарушений законодательства в части установления порядка заверения копий документов, подаваемых для внесения сведений в Национальный реестр специалистов. При этом подписание оператором электронной подписью электронного сообщения, которым в Ассоциацию направляется заявление и иные документы для внесения сведений в Национальный реестр специалистов, не является заверением копий таких документов, а лишь удостоверяет источник получения Ассоциацией таких документов и подтверждает выполнение оператором своей обязанности по сравнению копий документов с их оригиналами. Согласно тексту проекта Регламента, ведение Национального реестра специалистов осуществляется на основе подписанного заявителем заявления о внесении сведений в Национальный реестр специалистов. При этом в связи с тем, что оператор при первичной проверке поданных документов проверяет соответствие оригиналов документов подаваемым копиям, Экспертный Совет считает избыточным требование о нотариальном удостоверении копии документа об образовании (диплома) при подаче комплекта документов через оператора. Нотариальное заверение копии документа не предполагает гарантию нотариусом подлинности представленного оригинала такого документа, что в конечном итоге ведёт к необходимости НОСТРОЙ проверять достоверность сведений об образовании так же, как и при проверке оператором соответствия копии оригиналу. Кроме этого Экспертный Совет считает избыточным требование о направлении оператором в НОСТРОЙ бумажных копий документов,

представленных заявителем вместе с заявлением о внесении сведений в Национальный реестр специалистов, на которых отсутствуют собственноручные подписи заявителя и третьих лиц (работодатель, нотариус) и (или) оттиски печати. После того, как соответствие таких копий оригиналам проверено оператором, электронная копия таких документов направляется в НОСТРОЙ с использованием информационной системы Национального реестра специалистов. Копии таких документов на бумажном носителе, на которых отсутствуют собственноручные подписи и (или) оттиски печати, не обладают большей юридической силой, чем те документы, которые получены НОСТРОЙ от оператора в электронной форме. При этом пересылка таких документов из всех регионов Российской Федерации в Москву ведет к неоправданным финансовым издержкам саморегулируемых организаций – операторов и самого НОСТРОЙ, у которого возникает задача их хранения.

По вопросу установления иных форм подачи документов в НОСТРОЙ в рамках ведения Национального реестра специалистов Экспертный Совет приходит к выводу о наличии дополнительных законных способов приема документов в НОСТРОЙ. Например, пункт 11 статьи 35 Основ законодательства о нотариате от 11.02.1993 № 4462-1 предусматривает нотариальное действие по передаче заявлений и иных документов физических лиц юридическим лицам. Однако применение тех или иных способов приема и передачи документов зависит, как правило, не только от правовой возможности, но и от иных факторов: системы управления в организации, финансовых и кадровых ресурсов, корпоративных взаимоотношений с членами НОСТРОЙ как корпоративного юридического лица и их возможностью участвовать в деятельности НОСТРОЙ.

Экспертный Совет считает возможным не представлять вместе с дипломом о высшем образовании, о профессиональной переподготовке приложения к ним, поскольку они не имеют существенного значения для

подтверждения информации, подлежащей включению в Национальный реестр специалистов (пункты 7.8.3, 7.8.4 проекта Регламента).

В отношении документов, подтверждающих стаж работы, целесообразно предусмотреть право заявителя представлять вместо копии должностной инструкции, которая может насчитывать множество листов, выписку из должностной инструкции, включающей установленные законом должностные обязанности. А в случае если заявитель не работает по трудовому договору – исключить для него обязанность предоставлять должностную инструкцию. Выполняемые ранее должностные обязанности при этом будут указаны в заявлении. Вместе с этим Экспертный Совет предлагает исключить необходимость заверения у работодателя или нотариуса копии трудовой книжки в том случае, если заявитель не работает по трудовому договору на момент подачи заявления. Необходимость заверения трудовой книжки у предыдущего (последнего) работодателя является практически невыполнимым требованием, поскольку работодатель не заверяет документы, не хранящиеся у него. Доводы об отсутствии необходимости нотариального заверения копии трудовой книжки те же, что и по вопросу об отсутствии необходимости нотариального заверения копии диплома.

Пункт 7.8.9 проекта Регламента не содержит требования к сроку, в течение которого заявителем может быть получена справка о наличии (отсутствии) у него судимости и (или) факта его уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования. Отсутствие такого срока может привести к злоупотреблениям как со стороны заявителей, так и со стороны иных участников исследуемых отношений.

Пункт 8.4.1 проекта Регламента накладывает на работника оператора обязанность установить подлинность документа, устанавливающего личность. Такое требование необоснованно ведет к излишней ответственности оператора, поскольку в течение времени приема заявителя невозможно полностью гарантировать подлинность документа,

удостоверяющего личность. Необходимо перечислить исчерпывающий перечень действий, выполнив который работник оператора выполнит свою обязанность по проверке документа.

В связи с тем, что проект Регламента включает регулирование отношений по хранению документов (Раздел 16), в проекте Регламента должен устанавливаться и срок хранения документов, поскольку это имеет существенное значение для ведения Национального реестра специалистов. Причем указанный срок должен учитывать сроки исковой давности по спорам, связанным с включением (отказом во включении) сведений в Национальный реестр специалистов.

Экспертный Совет рекомендует дополнить форму заявления о включении сведений в Национальный реестр специалистов в области строительства указанием на адресат – Ассоциация «Национальное объединение строителей».

По вопросу регулирования порядка подачи документов иностранным гражданином или лицом без гражданства Экспертный Совет отмечает, что такое лицо может и не проживать в России и, соответственно, не иметь регистрации по месту жительства. Такая ситуация возможна, например, при осуществлении строительства в России иностранным юридическим лицом с привлечением для организации строительства конкретного объекта специалиста, постоянно проживающего в иностранном государстве. Для таких лиц необходимо предоставлять возможность указания иного адреса, являющегося адресом для направления заявителю почтовой корреспонденции, и внести соответствующие изменения в пункт 7.7.1 проекта Регламента. Кроме этого Экспертный Совет пришел к выводу, что установление в пункте 5 части 6 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 № 372 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») требования о наличии разрешения на работу для иностранных граждан

следует трактовать как наличие документа, разрешающего осуществление установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации должностных обязанностей специалиста. Такой вывод основан на том, что Градостроительный кодекс Российской Федерации в этой части является общим нормативным правовым актом по отношению к специальным нормативным правовым актам, устанавливающим перечень документов, позволяющим иностранным гражданам осуществлять трудовую деятельность в Российской Федерации. Задача указанной общей нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации заключается в обеспечении соблюдения правового статуса иностранного гражданина при ведении Национального реестра специалистов. В связи с этим у Экспертного Совета отсутствуют замечания к проекту Регламента в части перечня документов, подтверждающих право иностранного гражданина и лица без гражданства осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации.

Экспертный Совет считает необходимым в будущем актуализировать проекты регламентов по мере принятия и вступления в силу изменений законодательства Российской Федерации, устанавливающих или исключающих возможность подтверждения теми или иными документами сведений и требований, предъявляемых к специалистам. Кроме этого по мере развития информационного взаимодействия с уполномоченными органами и организациями в целях получения от них достоверной информации, подтверждающей сведения Национального реестра специалистов, Экспертный Совет рекомендует сокращать перечень документов, запрашиваемых от физических лиц с целью подтверждения тех же самых сведений.

Пункт 5.1 проекта Регламента устанавливает, что НОСТРОЙ осуществляет все виды обеспечения ведения Национального реестра специалистов. При этом одним из видов обеспечения любой деятельности является финансовое обеспечение, которое не урегулировано разделом 5

проекта Регламента. В связи с этим вопрос финансового обеспечения может быть предусмотрен в смете НОСТРОЙ.

Экспертный Совет считает необходимым доработать перечень специальностей (приложения 16, 17 к проекту Регламента) в связи с отсутствием в рассматриваемой редакции многих специальностей, которые принято считать смежными, но применяющимися в строительстве: электротехника, горные инженеры, механики и т.п. До этого момента указанные приложения можно исключить из проекта Регламента или оставить перечень открытым (неисчерпывающим).

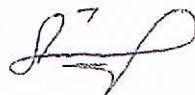
По вопросу о начале действия отдельных положений проекта Регламента Экспертный Совет считает, что те нормы, которые касаются сроков осуществления функций операторов, связанных с использованием информационной системы Национального реестра специалистов, должны применяться только после официального запуска указанной системы.

В целом по тексту проектов регламентов есть замечания, касающиеся юридической техники, которые переданы разработчикам проекта Регламента. Например, словосочетание «как правило» влечет неопределённость регулирования отношений и рекомендуется Экспертным Советом к исключению из текста проекта Регламента.

Предусмотренные проектом Регламента полномочия оператора являются для саморегулируемых организаций в области строительства новой деятельностью. Вводимый механизм подачи физическими лицами — специалистами документов для внесения сведений в реестр специалистов, актуализация таких сведений и их использование для осуществления профессиональной деятельности также является новым в правоприменительной практике. В целях разъяснения практических вопросов реализации механизмов и конструкций, включенных в проект Регламента, целесообразно осуществлять мониторинг практики его применения, аккумулировать возникающие вопросы и осуществлять разъяснения через методические ненормативные документы НОСТРОЙ.

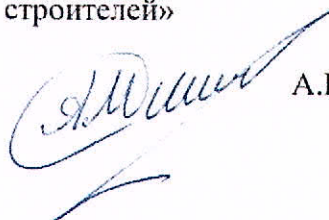
Руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет одобряет в целом проект Регламента ведения Национального реестра специалистов в области строительства, включения в него сведений о физическом лице, их изменения или исключения, и считает необходимым одобрение его Советом НОСТРОЙ. При этом Экспертный Совет рекомендует учесть предложения и замечания, изложенные в настоящем заключении.

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



А.В. Мешалов